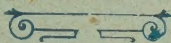


UNIVERSITÉ DE NANCY — FACULTÉ DE DROIT

LE COMMISSAIRE DE POLICE

SA COLLABORATION AVEC LES POUVOIRS PUBLICS
SON RÔLE SOCIAL



THÈSE

Soutenue le Mardi 27 Novembre 1923, à 17 heures

PAR

M. Albert GAUBERT

LICENCIÉ EN DROIT

COMMISSAIRE AUX ARMÉES DU RHIN

JURY :

Président : M. RENARD, Professeur.

Suffragants : MM. HENRY, Professeur.

SIMONNET, Chargé de cours.



IMPRIMERIE DE LUNÉVILLE

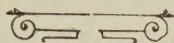
47, Rue Gambetta, 47

—
1923

UNIVERSITÉ DE NANCY — FACULTÉ DE DROIT

LE COMMISSAIRE DE POLICE

SA COLLABORATION AVEC LES POUVOIRS PUBLICS
SON RÔLE SOCIAL



THÈSE

Soutenue le Mardi 27 Novembre 1923, à 17 heures

PAR

M. Albert GAUBERT

LICENCIÉ EN DROIT

COMMISSAIRE AUX ARMÉES DU RHIN



JURY :

Président : M. RENARD, Professeur.

Suffragants : MM. HENRY, Professeur,
SIMONNET, Chargé de cours.



IMPRIMERIE DE LUNÉVILLE

47, Rue Gambetta, 47

1923

FACULTÉ DE DROIT DE NANCY

Doyen : M. GENY (✻, ☉ I).

Doyen et Professeur honoraire : M. BINET (✻, ☉ I).

Professeurs honoraires : MM. MAY (✻, ☉ I) et GARNIER (☉ I).

MM. CHRÉTIEN (☉ I), professeur, du Droit international public et privé.

GENY (✻, ☉ I), professeur de Droit civil.

MICHON (☉ I), professeur de Droit romain.

BROCARD (☉ I), professeur d'Économie politique.

MOREL (☉ A), professeur de Droit civil, chargé de cours à la Faculté de Droit de Paris.

RENARD (☉ I), professeur de Droit public.

HENRY, professeur de Droit criminel.

LAVERGNE (☉ A), professeur d'Économie politique et d'Histoire des Doctrines économiques, chargé de cours à la Faculté de Droit de Lille.

KROELL (☉ A), professeur d'Histoire du Droit.

LALOUEL, professeur de Droit public.

UDINOT (✻, ☉, ✻, ☉ A), agrégé, détaché au Ministère des Régions libérées.

LESCOT (✻), agrégé, chargé des cours de Droit commercial et de Voies d'exécution.

SIMONNET (☉ I), docteur en Droit, chargé des cours de Droit civil (1^{re} année) et de Droit civil (capacité).

GIGNOUX (✻, ✻), docteur en Droit, chargé des cours d'Économie politique (licence et doctorat).

VOIRIN (✻), docteur en Droit, chargé d'un cours de Droit civil (3^e année).

MELIN (☉ I), docteur en Droit, chargé du cours de Science sociale.

BERTRAND (☉ I), secrétaire.

La Faculté n'entend ni approuver ni désapprouver les opinions particulières des candidats.

INTRODUCTION

Le rôle complexe joué par le Commissaire de Police nous a semblé mériter une étude toute particulière.

Ce fonctionnaire, en effet, a tantôt un rôle répressif, tantôt un rôle préventif, et, dans chacun de ces cas, il agit soit en vertu des pouvoirs que lui donne la loi elle-même, soit en vertu de la délégation d'une autorité hiérarchique supérieure.

Dans cette collaboration constante avec les pouvoirs publics, le Commissaire de Police se trouve en butte à de nombreuses difficultés car ses interventions ne sont pas toujours strictement localisées dans le cadre des attributions, soit du Maire, soit du Procureur, soit du Préfet, et il n'en est pas moins certain que chacune de ces autorités a une tendance bien naturelle à augmenter son domaine au détriment de celui des autres.

Il en résultera des situations fort délicates dont tout le monde pâtira, les intéressés et le public.

Nous n'avons pas prétendu apporter des solutions définitives, mais nous serions heureux si, ayant montré les difficultés que nous rencontrons chaque jour dans l'accomplissement de notre devoir, nous avons pu, si peu que ce soit, faire hâter la réforme de la Police, autant dans l'intérêt des policiers que dans l'intérêt du public.

Qu'il nous soit ici permis de remercier notre éminent Président de thèse, M. Renard, qui, par ses conseils judicieux et en raison de l'intérêt personnel qu'il apporte à notre administration, intérêt d'autant mieux compris qu'il est conseiller municipal de la Ville de Nancy, a bien voulu nous indiquer la voie pour faire œuvre utile. Ses encouragements nous auront réconforté et permis de mener à bonne fin notre travail.

PREMIÈRE PARTIE

CHAPITRE I^{er}.

Situation hiérarchique du Commissaire

La Police comprise dans le sens le plus étroit et le plus usuel du mot, est l'un des nombreux organes de l'administration publique.

Elle a pour objet le maintien de l'ordre, de la tranquillité et de la salubrité publics, ainsi que la recherche des crimes, des délits et des contraventions afin d'en déférer les auteurs aux tribunaux compétents.

Elle relève du Ministère de l'Intérieur ; son service central en constitue l'une des directions.

Service Central

La Direction de la Sûreté générale, ainsi qu'elle est dénommée, se compose d'un service central et d'agents d'exécution locaux ou régionaux.

L'Administration Centrale des services de police comprend un Directeur, assisté d'un Cabinet et trois bureaux ayant à leur tête un chef de bureau et des sous-chefs. Le personnel est composé en majeure partie de commissaires et d'inspecteurs.

Les attributions de la Direction de la Sûreté générale peuvent se résumer comme il suit :

1^{er} bureau : Personnel des Commissaires de Police ; Organisation de la force publique ; Police rurale ;

2^e bureau : Police générale et contrôle des étrangers ; Réglementation des jeux ; Association ; Police judiciaire ; Nomades ; Fausse monnaie ; Interdiction de séjour ; Extradition ; Libération conditionnelle ; Relégation ; Armes, poudres et explosifs ; Transport de corps ; Sûreté nationale ; Déserteurs étrangers ; Colombophilie et Recours ;

3^e bureau : Police administrative ; Emigrations ; Protection des animaux ; Passeports ; Rapatriement des français indigents à l'étranger ; Bureau de placement ; Circulation des automobiles ;

Réglementation relative aux lieux publics et mesures de sécurité ; Prostitution ; Outrages aux bonnes mœurs ; Interventions administratives dans l'intérêt des familles ; Autorisation de résidence à l'étranger.

Tantôt elle agit personnellement par les fonctionnaires du service central, tantôt elle s'adresse aux préfets, représentants immédiats du Ministre de l'Intérieur, tantôt enfin, elle s'adresse directement aux commissaires de police, sur lesquels elle exerce une autorité hiérarchique.

Services locaux

Les cadres de la sûreté générale, sous le rapport de l'exécution dans les départements, sont compris dans la police municipale, la police spéciale et la police mobile.

La police municipale

Réorganisée par la loi du 28 pluviose an VIII, comprend des Commissaires de police municipale dans les villes de 5.000 habitants et au-dessus.

Lorsque plusieurs commissaires municipaux exercent leurs attributions dans une même ville, l'un d'eux a le titre de Commissaire central et il a autorité sur les autres.

La police spéciale

L'origine des systèmes ferroviaires remonte à 1842.

Un rapport du Président du Conseil des Ministres au Chef du Pouvoir exécutif en date du 29 juillet 1848 dit :

« Les commissaires et agents de surveillance préposés à la surveillance de l'exploitation des chemins de fer sont supprimés. Ils seront remplacés par des agents qui prendront le titre de Commissaires et Sous-Commissaires de surveillance administrative ».

Mais on s'aperçut bientôt que cette suppression pouvait avoir de graves conséquences et le Ministre de l'Intérieur, dans un rapport, fut obligé de reconnaître que :

« La surveillance des chemins de fer est ainsi aujourd'hui complètement nulle au point de vue de police générale. Le Ministre de l'Intérieur, qui a pour mission principale de veiller à la sûreté de

l'Etat, ne dispose à cet égard d'aucun moyen d'investigation. Les individus dont il aurait à reconnaître toutes les démarches, échappent à ses recherches avec une déplorable facilité.

« A cet effet, je propose de créer, pour être attachés à la surveillance des chemins de fer, des commissaires de police investis des pouvoirs et des attributions que les lois confèrent aux commissaires de police déjà existants ».

Et un décret du 28 février-15 décembre 1855 porta création de 30 commissaires spéciaux et de 70 inspecteurs de police. Leurs pouvoirs s'étendent à toute la ligne ferrée.

Une circulaire du 1^{er} juin 1855 ajoute :

« Les Commissaires spéciaux de police ont dans leurs attributions tout ce qui regarde les mesures de sûreté et de police générale et les mesures de police ordinaire qui ne se rattachent pas au service de l'exploitation des chemins de fer. Il y a lieu d'y ajouter la constatation et la poursuite des délits de droit commun ».

On pourrait encore mentionner que cette catégorie de commissaires de police est investie d'une surveillance spéciale dont l'importance est de tout premier ordre. Ils sont chargés, dans une région déterminée, de suivre le mouvement social. Les efforts qu'ils font dans cet ordre d'idées nécessitent de leur part autant d'habileté professionnelle que de connaissances générales et de documentation dans les affaires politiques et économiques. Ils sont les auxiliaires précieux du Gouvernement qui, par leur intermédiaire, se renseigne sur l'état de l'opinion publique.

La précision de leur documentation, la sécurité de leur information, la sagesse de leurs déductions, peuvent rendre au pays les services les plus grands. Ils permettront, soit d'éviter les conflits, soit de les dénouer rapidement. La richesse nationale et la paix des esprits y trouveront leur profit.

Les Commissaires spéciaux de la police des chemins de fer, des frontières, des ports et de l'émigration, étaient au 1^{er} janvier 1922 au nombre de 440 et les inspecteurs 196.

La police mobile.

La police mobile a été instituée par le décret du 30 décembre 1907. Les brigades étaient au nombre de 12, comprenant 48 commissaires de police et 120 inspecteurs.

Une circulaire de M. Briand, alors garde des sceaux, précisait leur rôle. « Cette police recherche les crimes, les délits et les contraventions, en rassemble les preuves et en livre les auteurs aux tribunaux chargés de les punir. Ce sont donc des officiers de police judiciaire. Ils ont été institués pour circuler continuellement dans toute l'étendue de leur circonscription, dont les limites dépassent considérablement celles qui sont assignées aux ressorts de leurs collègues de la police sédentaire ». (J. O. 5 avril 1903).

Et M. Clémenceau, Président du Conseil, Ministre de l'Intérieur, ajoutait :

« Les enquêtes à caractère administratif et surtout politique, leur sont rigoureusement interdites.

En aucune circonstance, vous (les préfets) n'avez à faire appel à leur concours, leur faible effectif imposé par le chiffre restreint des ressources budgétaires, devant leur permettre très strictement de s'acquitter du rôle qui leur est dévolu ».

Il existe aujourd'hui 19 brigades comprenant à la tête de chacune un commissaire divisionnaire. Leur effectif est de 79 commissaires et 257 inspecteurs. Enfin, un service central à Paris, désigné sous le nom de Contrôle général des Services de recherches judiciaires, groupe lui aussi 25 commissaires, 76 inspecteurs, sous les ordres d'un Contrôleur Général.

Un service semblable y existe pour la police spéciale, avec un contrôleur général des Services de police administrative groupant 67 commissaires et 31 inspecteurs.

CHAPITRE II.

Le Commissaire de police municipale

Avant d'étudier la collaboration de la police avec les pouvoirs publics, il est curieux de voir combien, de tout temps, elle a été

ballottée, reflétant ainsi d'une façon vivante certaines particularités de notre histoire nationale.

Nous ne remonterons pas à son origine, que nous retrouverions dans la Rome antique (1), mais nous pouvons affirmer que l'on trouve les traces de son institution dès la fin du XII^e siècle, sous le nom de Commissaires au Châtelet. Un édit de 1699 érige leurs fonctions en titres d'offices héréditaires. Il en crée dans les principales villes du royaume « pour faire le rapport de tout ce qui « concerne la police et faire exécuter les ordres et mandements des « lieutenants généraux de police ».

Puis, avec la grande tourmente de la Révolution, les offices sont abolis avec tous les autres privilèges, dans la nuit du 4 août 1789.

Les Commissaires de police sont rétablis, pour Paris, le 21 mai 1790, puis dans les villes et départements où ils « seront jugés nécessaires », le 21 septembre 1791.

L'article 5 de la loi du 5 fructidor an III dit que pour être éligible aux fonctions de commissaire de police, il faut être âgé de 25 ans au moins. Une loi du 19 Vendémiaire an IV (11 octobre 1795) dit dans son article 10 : il y aura des commissaires de police dans les communes au-dessus de 5.000 habitants.

Le 19 Nivôse an VIII (9 janvier 1800) il est précisé que les commissaires de police seront nommés par le Premier Consul sur la présentation du Ministre de la police générale.

C'est la loi du 28 Pluviôse an VIII (17 février 1800) qui, en fait, a organisé la police telle qu'elle existe encore à peu près de nos jours. Elle a subi, quant à son cadre, des remaniements impor-

(1) Il y a manifestement entre l'imperium et la juridictio un rapport semblable à celui de la police et de la justice. Il y avait un « commissaire de police » sous le magistrat romain à fonctions multiples : judiciaires et administratives notamment.

tants, mais l'élément subordonné est toujours établi sur les mêmes bases.

Cette loi administrative dit : « Dans les villes de 5 à 10.000 habitants, il y aura un commissaire de police. Dans les villes plus importantes, il y aura un commissaire de police par 10.000 habitants en plus. Dans les villes de 100.000 habitants et au-dessus il y aura de plus un commissaire général de police, auquel les commissaires de police seront subordonnés et qui sera lui-même subordonné au préfet.

Le Premier Consul nommera les commissaires généraux de police dans les villes où il en sera établi.

Les fonctions des commissaires généraux de police sont presque identiques à celle des préfets de police fixées par décret du 12 Messidor an VIII.

Les fonctions des commissaires généraux de police ont été supprimées. Elles ont été confiées aux préfets et sous-préfets, en vertu de l'arrêté des 10-13 avril 1814 et du décret du 18 mars-6 avril 1815. Ils n'existaient guère, d'ailleurs, qu'à Marseille, Lyon, Bordeaux, Brest et Toulon.

Ainsi donc, l'organisation actuelle de la police remonte — à quelque chose près — à l'Empire. Napoléon créa les Commissaires Généraux de police, puis les Directeurs Généraux de police, et même des Commissaires de police spéciaux. Ces hauts fonctionnaires furent supprimés pendant les Cent Jours et, de retour de l'île d'Elbe, l'Empereur voulut établir à leur place *les lieutenants de police*.

La Restauration vit naître des frictions et des rivalités entre ces agents et les autorités administratives. Elle abandonna cette organisation et conserva seulement les Commissaires particuliers des villes. Dans celles-ci, l'un de ses fonctionnaires s'appellera Commissaire Central et aura une certaine suprématie sur les autres.

Une ordonnance du 11 septembre-16 octobre 1830 décide que la Commissariat central de police existant auprès de la Préfecture du Rhône est et demeure supprimé. Il est nommé un Commissaire de police à Lyon qui prendra le titre de Commissaire central de police municipale. Il sera chargé de diriger, sous l'autorité du Maire, les opérations de ses collègues.

Aucune transformation notable n'est à signaler jusqu'à la II^e République.

Un décret du 29 mars-12 avril 1832 dit : « Dans tout canton où il existe un ou plusieurs Commissaires de police, la juridiction de ces magistrats *pourra être étendue à tout ou partie des communes composant le canton.*

Lorsque le besoin s'en fera sentir, il pourra être établi dans les cantons où il n'existe pas, un Commissaire de police dont la juridiction s'étendra à toutes les communes de ce canton.

Les Commissaires de police des villes de 6.000 habitants et au-dessous *seront nommés par les préfets* sur une liste de trois candidats, arrêtée par l'Inspecteur général du Ministère de la police générale. Les Commissaires de police des villes au-dessus de 6.000 habitants continueront à être nommés par le Président de la République, sur la proposition du Ministre de la police générale.

Ce sont les Commissaires cantonaux.

Un décret des 17-29 janvier 1832 ajoute qu'il est créé un Commissariat de police dans chacun des cantons désignés au tableau annexé au présent décret. La juridiction du Commissaire de police s'étendra à toutes les communes du canton.

Un autre décret du 22 mars 1834 décide que les *Commissaires départementaux* institués en exécution du décret du 5 mars 1833, sont supprimés dans tous les départements, sauf dans les Bouches-du-Rhône, la Haute-Garonne et la Gironde. Tous trois subissent d'ailleurs le même sort en 1855.

Les Commissaires départementaux, dont les attributions étaient trop étendues et mal comprises, ont souvent fait naître des difficultés administratives, de là leur suppression.

« C'est dans les bureaux des préfectures et des sous-préfectures
« dit une circulaire du 3 avril 1854, qu'il y a lieu de centraliser
« tout ce qui se rattache à la surveillance administrative et politi-
« que du département et des arrondissements. Toutes les com-
« munications doivent aboutir au préfet ou au sous-préfet. L'ins-
« titution des Commissaires centraux répond au besoin univer-
« sellement senti d'imprimer au service de police une direction
« unique sans déplacer ni affaiblir l'action incessante que doit
« avoir sur lui l'autorité administrative. Il est le chef responsable
« vis-à-vis de l'autorité, de tout le service de la ville, chef-lieu de
« la résidence ».

Une loi du 5-9 mai 1855 dit que le préfet remplit les fonctions du Préfet de police dans les communes chef-lieu du département, dont la population excède 40.000 habitants. Ces attributions disparaîtront avec la loi municipale de 1884.

Un décret du 26 septembre-24 novembre 1855 fixe le cadre du personnel de la police des villes régies par la loi du 5-9 mai 1855, Il est encore en vigueur, mais n'est guère respecté.

Ainsi, le II^e Empire rétablit le Ministère de la police, crée les Inspecteurs généraux et spéciaux de police. Il remplace, quinze mois plus tard les Inspecteurs par des Commissaires départementaux et en revient au système des Commissaires centraux. Enfin, un arrêté ministériel du 10 septembre 1870 supprime les Commissariats de police cantonaux comme portant une atteinte grave aux droits de la commune.

Les fonctions de Commissaire de police furent donc une charge héréditaire, puis un mandat électoral. Après avoir été supprimées par la Révolution, elles reparaissent timidement. Ces fonctionnaires sont nommés par les Préfets ou par le chef du pouvoir

exécutif. Leurs attributions, d'abord purement locales, s'élargissent peu à peu. Leur compétence s'étend aux communes du canton, puis au département. Puis, revirement profond et brutal, leurs attributions redeviennent purement locales. Elles en sont encore là aujourd'hui.

Quel est donc le statut administratif actuel des Commissaires de police municipale.

Il existe en principe un Commissaire de police par commune de 5.000 habitants ou plus. Dans les villes où exercent plusieurs de ces fonctionnaires, l'un d'eux prend le titre de Commissaire Central. Ce titre lui est conféré par décret ; il a autorité sur ses collègues de la ville, c'est lui qui est en relations constantes avec les diverses autorités auxquelles il doit sa collaboration, c'est-à-dire Préfet, Procureur de la République et Maire. C'est lui qui personnifie la police exécutive, qui la représente et qui en est responsable.

Il est à noter que dans les localités de moins de cinq mille habitants, le gouvernement, s'il le juge à propos, pourra nommer un commissaire de police.

Ces fonctionnaires sont nommés au concours, après avoir subi des épreuves écrites et orales ; remarquons que la base de cet examen est surtout professionnelle. Par cette condition, elle rend les épreuves presque impossibles à des jeunes gens qui, malgré une bonne culture générale, ne sauront jamais prétendre aux connaissances techniques des Inspecteurs des brigades mobiles, par exemple. Cela est-il heureux, nous le verrons plus tard ?

Reçus au concours, les lauréats doivent faire un stage à l'école de police de Paris. Ici encore, nous relèverons une erreur fondamentale. Les candidats civils astreints à ce stage sont, nous l'avons déjà dit, bien des fois des professionnels d'un rang hiérarchiquement inférieur,

Les candidats militaires qui entrent dans l'administration en

tant que titulaires d'un emploi civil en sont dispensés ; ils figurent cependant pour 50 0/0 dans les nominations. Je ne crois pas qu'ils aient pu acquérir pendant leurs années de service militaire des connaissances techniques et une psychologie telles qu'ils puissent prendre, sans aucune préparation, la direction d'un service où les conseils et les renseignements les plus dissemblables leur seront demandés.

Il ne faut pas omettre la situation paradoxale dans laquelle ils se trouveront en essayant d'apporter au Maire, au Procureur et au Préfet, une collaboration loyale, sans devenir l'homme d'aucun d'eux.

Ils devront veiller, d'autre part, à l'application des lois et règlements généralement prohibitifs où deux écueils les guettent, soit par une extrême sévérité, de devenir tellement impopulaires que l'existence dans la commune sera pour eux et leur famille, une sorte d'exil, soit au contraire, par une certaine bienveillance, se voir reprocher tantôt la recherche d'une popularité de mauvais aloi ou taxer d'inaptitude et d'incompétence. Un décret récent permet de dispenser de ce stage les inspecteurs ayant au moins six ans de service.

Dans les localités de 5.000 habitants, le Commissariat de police municipale n'a pas de personnel ou les quelques rares exceptions sont de vieux gardes-champêtres que les circonstances ont placés là comme elles auraient pu les emmener à la Conciergerie de la Sous-Préfecture, de la Mairie ou du cimetière. Ils ne peuvent être, en principe, que d'une bien modeste utilité.

Les règlements prescrivant la nomination d'un commissaire de police municipale par 10.000 habitants ne sont pas observés. Les créations d'emplois dépendent de la situation budgétaire des villes ; ce n'est que lorsque l'emploi existe que le traitement constitue une dépense obligatoire. Si des communes les supprimaient, elles seraient inscrites d'office par le Préfet ou le Prési-

dent de la République. A chaque classe correspond un traitement que les communes sont libres d'augmenter en votant les crédits nécessaires à la classe supérieure.

La loi du 5-9 mai 1855, organisant la police dans les villes dont la population excède 40.000 habitants n'a pas été abrogée, tout au moins en ce qui concerne le personnel. En effet, l'article 163 de la loi municipale de 1884 spécifie que dans ces communes, l'organisation du personnel chargé du service de la police est réglée sur l'avis du Conseil municipal, par décret du Président de la République, en fait, cette prescription n'est nullement en vigueur.

Dans toutes les villes, le personnel subalterne, c'est-à-dire : secrétaire, brigadier, sous-brigadier, agents, inspecteur de la sûreté, gardes-champêtres, est d'un nombre et d'une valeur qui dépendent uniquement des crédits et des conditions fixées à l'accès à l'emploi par le Conseil municipal. On peut cependant déclarer en raison des deux conditions qui précèdent, que ces services s'améliorent d'une façon très sensible en raison directe du chiffre de la population. Les Commissaires de police ne peuvent être révoqués que par décret, mais ils sont passibles d'autres sanctions disciplinaires d'un caractère moins grave, après enquête faite sur leur compte par un Contrôleur général des services extérieurs de la Sûreté générale et avoir fourni leurs explications devant un Conseil de discipline.

Les Commissaires font leur carrière en franchissant successivement les classes au nombre de sept, après avoir figuré sur un tableau d'avancement publié chaque année à l'*Officiel*, au mois de janvier.

Pour être inscrit sur ce tableau, il faut, en outre des notes satisfaisantes, avoir au moins trois ans de grade dans la classe précédente. Enfin, ces fonctionnaires ont droit à une retraite dont les conditions d'application sont fixées par la loi de 1853.

Voyons rapidement quelle est la situation juridique du per-

sonnel subalterne, gardes-champêtres, agents de police.

Les agents d'exécution de la police municipale, placés sous la direction des Commissaires, sont les gardes-champêtres et les agents de police.

Les communes peuvent avoir un ou plusieurs gardes-champêtres. Ce sont des officiers de police judiciaire au sens de l'article 8 du C. I. C.

Comme tels, ils recherchent les crimes, les délits et les contraventions ; ils en rassemblent les preuves et en livrent les auteurs aux tribunaux chargés de les punir.

La loi du 5 avril 1884 sur l'organisation municipale, dans son article 102, dit que les gardes-champêtres seront nommés par le Maire, ils devront être agréés ou commissionnés par le Préfet ou le Sous-Préfet, qui devra faire connaître l'agrément ou le refus dans le délai d'un mois. Ils doivent être assermentés. Le Maire peut les suspendre pendant un mois, mais le Préfet, seul, peut les révoquer. Ce sont également des agents de police administrative et leur traitement est une dépense obligatoire. Il est bien entendu que toute révocation déguisée, par le Maire, sous forme de suppression d'emploi, pourrait donner lieu à un recours en Conseil d'Etat (1).

Les agents de police ou gardiens de la paix, sont des agents de police administrative et non des officiers de police judiciaire. Ils

(1) Conseil d'Etat 30 juillet 1884. D. P. 87-3-57.

» » 19 novembre 1887. D. P. 88-3-28.

» » 18 novembre 1887. D. P. 89-3-10.

ne figurent pas dans l'article 9 du C. I. C.. Ils concourent à la constatation des crimes et des délits ou même des contraventions, mais pas au même titre que les officiers de police judiciaire.

Les faits délictueux, en effet, qu'ils constatent, sont présentés sous forme de déclaration, de rapport, selon l'expression même de l'article 2 du C. I. C., au commissaire de police ou au maire, qui en dressera procès-verbal.

Tandis que les gardes-champêtres, comme officiers de police judiciaire, dresseront des procès-verbaux, dit l'article 16, pour les délits et contraventions de police qui auront porté atteinte aux propriétés rurales et forestières ; ils arrêteront tout individu qu'ils auront surpris en flagrant délit ou qui sera dénoncé par la clameur publique.

En résumé, les procès-verbaux des agents de police sont toujours de simples rapports. Ceux des gardes-champêtres constatant les infractions prévues par l'article 16 du C. I. C. (propriétés rurales et forestières) ou celles prévues par l'article 192 de la loi du 5 avril 1884 font foi devant les tribunaux jusqu'à preuve de contraire ; les autres sont de simples rapports d'agents.

Les agents sont, comme les gardes-champêtres, nommés par le Maire, agréés par le Préfet ou le Sous-Préfet, suspendus au maximum un mois par le Maire et révoqués par le Préfet.

Ils ont, comme les fonctionnaires municipaux des villes de 5.000 habitants, un Conseil de discipline, par application de la loi du 23 octobre 1919 (1).

Les agents de ces deux catégories sont les collaborateurs immédiats du Commissaire de police.

Selon l'importance de la localité et de leur effectif, ils ont une

(1) Règlement type établi par le Conseil d'Etat, le 26 février 1920.

hiérarchie, agents, sous-brigadiers, brigadiers, brigadiers-chefs, officiers de paix. Certains deviennent secrétaires. Enfin, d'autres, plus spécialement doués, sont affectés à un service de sûreté, c'est-à-dire de recherches ou d'enquêtes judiciaires, mais ceci est une question d'organisation intérieure.

Il est à noter que pour eux comme pour leurs chefs directs, les attributions se sont complètement transformées et que le rôle judiciaire est devenu seulement une partie du travail qui leur est confié.

A Paris, le chef de police est le Préfet de police. A noter qu'il a un pouvoir réglementaire que n'ont pas les Commissaires de police. Il peut faire personnellement ou requérir les officiers de police judiciaire de faire tous actes nécessaires à l'effet de constater les crimes, délits et contraventions et d'en livrer les auteurs aux tribunaux chargés de les punir.

Pour Lyon et l'agglomération lyonnaise, le chef de la police est un Secrétaire général de la Préfecture ; il n'y a pas de commissaire central.

A Marseille, le Préfet a une partie des attributions de police municipale, confiées par la loi de 1884 aux Maires. Il a sous ses ordres directs un Commissaire central. A Toulon, même situation, au commissariat central était superposé un Directeur de police de Toulon à la Seyne. Le poste a été supprimé après la mort tragique et récente de son titulaire, M. Blanc.

A Nice, le Commissaire central a le titre de directeur de la police. Notons que ni directeurs, ni commissaires centraux n'ont le pouvoir réglementaire.

CHAPITRE III

Attributions du Commissaire de police municipale

Dans un grand nombre de congrès ou d'assemblées générales

des associations de commissaires de police, de nombreux vœux ont été émis pour que soit poursuivie l'amélioration matérielle et morale de la corporation.

On a senti que beaucoup voudraient voir disparaître cette suspicion qui règne sur la police et prendre dans l'estime publique le rang qui leur paraît légitimement dû, en raison de la variété et de l'importance de leurs attributions.

Le champ ouvert à notre activité est immense. Les articles de presse signalent quotidiennement les arrestations faites par tel ou tel fonctionnaire, et le public s'imagine que notre rôle consiste exclusivement à faire de la répression.

A ce sentiment de crainte s'ajoute celui de méfiance. Les violentes campagnes menées par une presse intéressée, le lourd héritage des Vidocq, nous ont fait attribuer des procédés d'investigation qui répugnent au tempérament français, tout fait de franchise.

Cependant, il n'y a rien de mystérieux dans notre action. Notre travail, certes, ne se fait pas à son de trompe, et heureusement, car ce sont les intéressés eux-mêmes qui en pâtiraient. Il est inutile que les solliciteurs soient mis au courant des enquêtes faites sur leur compte et que tout le monde le sache. Qu'il s'agisse d'allocations, d'assistance, de secours, les demandeurs eux-mêmes seraient navrés qu'il soit donné de la publicité à leur requête. S'il s'agit d'enquêtes judiciaires, il serait puéril et dangereux d'en faire connaître les buts ; quant aux conséquences, s'il y en a, l'intéressé sera toujours appelé à les connaître et à les discuter d'abord.

Il ne faut donc pas voir dans un Commissariat de police une maison louche où l'on peut prendre toutes les initiatives, où se forgent les instruments destinés à sonder la vie privée des gens, l'importance de leurs affaires, etc. Tout s'y passe régulièrement. Il y a d'ailleurs des règles étroites qu'il n'est pas permis de violer sans qu'une responsabilité soit immédiatement endossée. Les

enquêtes faites ne le sont qu'en vertu d'ordres émanant de personnes qualifiées pour les donner ou en agissant en vertu des pouvoirs que nous donne la loi.

Les attributions du Commissaire de police portent dans une foule de domaines.

Police judiciaire. — Le Commissaire de police est Officier de police judiciaire en vertu de l'article 9 du C. I. C. Comme tel, il recherche les crimes, les délits et les contraventions, en rassemble les preuves et en livre les auteurs aux tribunaux chargés de les punir.

Le Commissaire de police est également un collaborateur du Juge d'instruction. Il exécute ses mandats au cours des diverses phases d'une information et que ce magistrat juge à propos de lui confier par Commission rogatoire. Cette collaboration est devenue si importante que dans certaines grandes villes un ou plusieurs commissaires y sont spécialement affectés et sont désignés sous le nom de commissaires aux délégations judiciaires.

Agent de la répression des fraudes. — Le décret du 31 juillet 1906, portant réglementation d'administration publique, pour l'application de la loi du 1^{er} août 1905 sur la répression des fraudes, dit que ce service est assuré sous l'autorité du Ministre de la Justice, du Ministre de l'Agriculture et du Ministre du Commerce et de l'Industrie et dans les départements par les Préfets.

Parmi les fonctionnaires qui ont qualité pour opérer des prélèvements, le décret cite les Commissaires de police. Il serait fastidieux d'énumérer les denrées ou produits divers. On peut les résumer en disant que les prélèvements portent sur les liquides (vins, vinaigres, bières, huiles, eaux-de-vie, lait, matières grasses, moutardes, confitures, beurres, graisses, fromages, pâtisseries, épicerie, cafés, farines, chocolats, fruits secs et le pain, etc.).

Tel est le domaine d'activité répressive du Commissaire de police. Je suis convaincu que la grande majorité des Français ne

Il nous connaît que ces attributions et surtout ignore le cadre dans lequel nous devons agir et les limites qui nous sont imposées par la loi.

Ministère public. — Les fonctions de ministère public pour les faits de police sont remplies par le Commissaire du lieu où siège ce tribunal. Si plusieurs exercent dans la même localité, le Procureur général près la Cour d'appel désignera celui ou ceux d'entre eux qui feront le service.

C'est lui qui délivre les invitations à comparaître, c'est sur ses réquisitions que seront faites les citations par huissier, et que le juge de simple police prendra toutes mesures d'enquête. C'est le Commissaire encore qui convoquera les témoins et qui, à l'audience, résumera l'affaire et prendra des conclusions. Enfin, c'est à sa requête que sont exécutés les jugements.

Domaine administratif. — Or, il existe un nombre considérable d'affaires, d'enquêtes, selon l'expression traditionnelle, qui sont confiées au Commissaire de police. Il semble à peu près impossible d'en faire le classement, car elles sont provoquées par les services les plus divers, tout en ayant pour objet une intervention administrative. Quelle qu'en soit la longueur, il faut en faire une énumération des principales tout au moins, pour en montrer la diversité et l'importance au point de vue social.

Nous ne parlerons pas des renseignements divers qui peuvent être demandés, des significations à faire, ordres à donner, pièces à remettre, adresses à retrouver, qui comptent par milliers chaque année dans un commissariat de police.

Les enquêtes, d'une façon générale, portent sur la moralité, la situation de famille, la fortune, les ressources, etc.

Ministère de l'Instruction publique et des Beaux-Arts. — Enquêtes demandées par l'Office départemental des Pupilles de la Nation au point de vue de l'attribution éventuelle d'une subvention d'entretien, d'études, d'apprentissage, de maladie ou de pécule.

Elle nécessite des recherches très sérieuses, notamment sur les ressources de l'intéressé et de sa famille.

Préfecture. — Demandes de renseignements sur un aliéné. Etat-civil, résidence, salaires et autres ressources, gestion de ses biens. Mêmes questions pour les ascendants et le conjoint. Quote-part des frais d'internement à faire supporter à l'aliéné ou à sa famille.

Préfecture. — Renseignements en vue de l'attribution de bourses aux jeunes aveugles et sourds et muets.

Préfecture. — Enquête sur la situation des personnes qui demandent le bénéfice de l'assistance aux familles nombreuses, résidences, ressources, charges et avis.

Préfecture. — Enquête sur la situation des femmes qui demandent le bénéfice de l'assistance aux femmes en couches, résidences, ressources, charges et avis.

Préfecture. — Enquête sur la situation générale des personnes qui demandent le bénéfice de l'assistance obligatoire aux vieillards, aux infirmes et aux incurables privés de ressources.

Préfecture. — Enquête en vue de l'application des articles 205 à 208 et 212 du Code civil sur les secours alimentaires dus par les familles des vieillards, infirmes ou incurables admis au bénéfice de l'assistance.

Enquêtes pour l'admission des orphelins de guerre aux Pupilles de la Nation.

Enquêtes sur la situation des mutilés et réformés de guerre pour placement dans les centres de rééducation.

Enquêtes sur le bien-fondé des demandes de dégrèvements de taxes, impôts, patentes, etc.

Enquêtes sur la situation de familles indigentes demandant les moyens de transport par chemin de fer en vue de leur rapatriement.

Enquêtes pour recherches de personnes disparues, dans l'intérêt des familles.

Enquêtes sur la situation de contribuables retardataires.

Enquêtes sur la situation de personnes ayant été condamnées et redevables envers le trésor du montant des frais de jugement et amendes.

Enquêtes sur les références données par les sujets étrangers résidant en France, en vue de la délivrance de la carte d'identité, prévue par le décret de 1917.

Enquêtes sur la moralité et la réputation des familles demandant des pupilles de l'Assistance publique, soit au titre de pensionnaire, soit comme domestiques,

Enquêtes sur individus atteints d'aliénation mentale en vue de leur internement éventuel dans un quartier d'observation.

Enquêtes sur la moralité et les ressources de parents qui sollicitent la remise de leur enfant abandonné antérieurement à l'assistance publique.

Enquêtes en vue de l'attribution de pensions aux familles de militaires tués.

Enquêtes pour la délivrance de certificats d'indigence soit pour constituer le conseil de famille ou en vue d'obtenir la franchise de tous droits pour contracter mariage.

Enquêtes sur les familles qui demandent à être aidées par le Bureau de bienfaisance.

Enquêtes pour admission à l'Assistance publique d'enfants moralement abandonnés.

Enquêtes pour la mise en liberté conditionnelle des détenus.

Enquêtes en vue de l'octroi d'autorisation de tenues de colombiers de pigeons voyageurs.

Enquêtes pour l'octroi des médailles d'honneur du travail.

Enquêtes pour la fixation des domiciles de secours au point de vue de la répercussion budgétaire de l'application de certaines lois d'assistance.

Enquêtes sur la situation des personnes recevant à un titre quelconque les secours d'administrations diverses.

Enquêtes préalables à toute intervention du bureau d'hygiène.

Enquêtes en vue d'autorisation d'établissements dangereux, incommodes ou insalubres,

Enquêtes pour admission aux bénéfices des secours du Bureau de bienfaisance. Enquêtes pour révision périodique de la situation de ceux qui y ont été admis.

Enquêtes pour demandes de naturalisation.

Enquête pour demande du bénéfice de l'assistance judiciaire,

Recensement des chiens, chevaux, automobiles, pigeons voyageurs,

Enquêtes sur la situation de fortune des familles de décédés admis au bénéfice de l'assistance médicale gratuite en vue du remboursement éventuel.

Enquêtes sur la situation de famille et de fortune des miliiaires devant se marier.

Enquêtes pour l'octroi d'allocations militaires aux soutiens de famille.

Révision annuelle des listes électorales.

Enquêtes sur candidats au bénéfice de legs et fondations diverses.

Statistique annuelle des opérations des sociétés coopératives de consommation, économats, etc.

Enquêtes après grèves sur conditions du travail et des salaires, raisons du conflit, répercussions économiques.

Voilà donc et encore bien restreinte, une énumération de la multitude d'enquêtes demandées à un commissaire de police. On peut affirmer sans exagération que tous les services administratifs y viennent puiser les indications qui leurs sont nécessaires. Dans une ville quelque peu importante, la Commissaire collabore à presque toutes les affaires locales. Son domaine va des distinctions

honorifiques aux secours pour indigence, de l'observation attentive des crises économiques à l'octroi des libéralités.

Il est certainement le fonctionnaire qui est le plus intimement mêlé à la vie de ses concitoyens. Son rôle revêt dans la circonstance un caractère d'intérêt général qui en fait quelque chose de puissant.

En 1922, il y a eu à Epinal 5.800 affaires inscrites au répertoire, dans lesquelles il faut compter :

Affaires répressives, 1.307.

Affaires administratives, 1.845.

A Nancy, la même année, affaires inscrites au répertoire, 30.124.

Affaires judiciaires, 9.207.

Affaires administratives, 9.670.

Ces chiffres sont suffisamment éloquents pour indiquer le rôle administratif.

Il ne faut d'ailleurs pas s'imaginer que la police s'en tient à répondre consciencieusement aux renseignements qui lui sont demandés. Nous le verrons plus loin, le commissaire est un des premiers à connaître les difficultés dans lesquelles se débat un public ignorant tout des lois sociales. Le Commissaire de police, non seulement les dirige, mais, encore, bien souvent, il signale aux services intéressés, les mesures qu'il serait bon de prendre.

Nous ne parlerons pas du nombre considérable de lettres diverses demandant les renseignements les plus disparates, transmises au Commissaire de police : commerçants demandant des représentants dans la ville, par exemple, nous ne signalerons que pour mémoire les échanges de cartes de retraites ouvrières (10.000 par an pour Epinal).

Enfin, il ne sera guère plus utile de parler du rôle administratif supplémentaire joué par la police pendant les hostilités : réfugiés rapatriés, ravitaillement, allocations militaires et aux réfugiés, victimes civiles, révision de naturalisation, biens abandonnés en

France par des sujets ennemis, main d'œuvre étrangère et coloniale, etc.

Le rôle du Commissaire de police ne s'arrête pas là, il a encore une lourde charge avec l'existence extérieure de la ville.

C'est lui qui applique les arrêtés préfectoraux et municipaux ayant trait à la sécurité, à la sûreté et à la tranquillité publiques. Dès le matin, il devra veiller au balayage des trottoirs, à l'enlèvement régulier des poubelles ; il s'assurera, passé une certaine heure, que les tapis ne sont plus secoués ou que les draps de lit ne sont plus exposés aux fenêtres. Il veillera à ce que la circulation dans les rues soit libre, qu'au marché, les vivres soient sains et à un prix normal. Il mettra obstacle au trafic de certains marchands forains oublieux des règlements.

Si un incendie éclate, c'est lui qui a l'initiative de toutes les mesures nécessaires à prendre pour organiser la lutte contre le sinistre. A la gare, il s'assurera que les cochers de fiacre et les commissionnaires sont en règle quant aux autorisations et à l'application des tarifs. Il veillera à ce que le pain, la viande, le lait soient vendus au tarif fixé par la taxe municipale. Le soir, il se rendra compte que la décence et les bonnes mœurs sont respectés dans les établissements de spectacles, il tiendra la main à la fermeture des cafés et cabarets aux heures réglementaires. Il sévira enfin contre la licence des rues, mettant obstacle aux débordements des filles soumises.

Et lorsque la ville entière prendra son repos, la police continuera à veiller sur la sécurité, sur la sûreté et la tranquillité des habitants.

Ce rôle social est pourtant méconnu. Il a pour nous quelque chose d'attachant qui fait que nous aimons notre métier. Nous y avons acquis la conviction que nous étions utiles, que notre œuvre est grande, qu'elle est belle et saine.

DEUXIÈME PARTIE

Le Commissaire de Police **Sa collaboration dans le domaine judiciaire**

Le Commissaire de police, dans ses rapports avec l'autorité judiciaire, peut être étudié à divers points de vue. Il agit en effet :

- 1^o Soit en vertu d'un pouvoir propre donné par la loi ;
- 2^o Soit en vertu d'une délégation donnée par un supérieur hiérarchique.

Il semble donc que dans l'exercice de ses attributions, le Commissaire de police jouisse d'une autonomie variable.

En fait, il n'en est rien, et l'étude critique entreprise dans ce domaine montrera, par l'examen même des articles du C. I. C., la dépendance absolue du Commissaire à l'égard du Procureur.

Nous en déduirons plus tard toutes les conséquences.

Nous allons donc nous attacher à dégager dans chacune des situations comprises dans ces grandes lignes et au cours desquelles le Commissaire de police aura à intervenir, quel est son degré de dépendance et quelle est son autonomie.

A cet effet, nous étudierons ses attributions, la base de ses pouvoirs, ses obligations et ses droits.

Disons tout d'abord que dans cette matière, mieux que dans le domaine administratif, les pouvoirs du Commissaire de police sont régis, soit par la loi, soit par une jurisprudence constante. C'est là certainement une partie des attributions du Commissaire de police où il est laissé peu de chose à l'imprévu.

CHAPITRE 1^{er}.

Pouvoirs propres du Commissaire de police

C'est lorsqu'il agit :

- 1^o en cas de flagrant délit ;
- 2^o en matière de contraventions et délits ruraux ;
- 3^o en qualité de ministère public près les tribunaux de simple police,

que le Commissaire de police a un pouvoir propre conféré directement par la loi.

1 En cas de flagrant délit.

L'article 49 du C. I. C. est formel : « Dans les cas de flagrant « délit, ou dans le cas de réquisition de la part d'un chef de « maison, ils dresseront les procès-verbaux, recevront les décla- « rations des témoins, feront les visites et les autres actes qui « sont de la compétence des Procureurs ».

Ils, dans l'article précité, s'adresse aux officiers de police, auxiliaires du Procureur. Ces auxiliaires sont limitativement énumérés dans les articles 48 et 50 du C. I. C. et les Commissaires de police y sont formellement désignés.

Le Commissaire de police agit alors non pas comme représentant ou délégué du Procureur, mais en vertu des pouvoirs propres que lui donne la loi.

Il devra :

Se transporter sur les lieux ;

Y dresser les procès-verbaux nécessaires à l'effet de constater le corps du délit ;

Recevoir les déclarations des témoins (article 32 du C. I. C.) entendre les parents, voisins ou domestiques (art. 33 du C. I. C.) ;

Défendre à qui que ce soit de sortir de la maison et même arrêter tout contrevenant à cet ordre (art. 34 du C. I. C.), saisir tout ce qui peut être utile à la manifestation de la vérité (art. 35 du C. I. C.) ;

Faire des perquisitions (art. 36 du C. I. C.) ;

Il pourra se saisir du prévenu ou délivrer un mandat d'amener. Si ce mandat est exécuté, il interrogera le prévenu sur-le-champ (art. 40 du C. I. C.) ;

Les médecins prêteront entre ses mains le serment de faire leur rapport et de donner leur avis en leur honneur et conscience (art. 44, 49 et 50 du C. I. C.,

Ce sont là toutes opérations de la compétence du Procureur.

L'examen du droit d'arrestation, du Commissaire de police dans cette matière, nous amènera à conclure que les pouvoirs du Commissaire sont identiques, qu'il s'agisse de crimes ou de délits flagrants.

Crime flagrant. — C'est d'abord l'article 106 du C. I. C. qui stipule que tout dépositaire de la force publique sera tenu de saisir le prévenu en flagrant délit ou dans les cas assimilés, si le crime ou délit comporte peine afflictive ou infamante.

L'article 49 du même code combiné avec l'article 40, donne au Commissaire les mêmes pouvoirs qu'au Procureur, à condition que le fait soit de nature à entraîner une peine afflictive ou infamante et, bien entendu, que le crime soit flagrant.

Délit flagrant. — L'article 1^{er} de la loi du 20 mai 1863 est formel et impératif : « Tout individu arrêté en flagrant délit, « pour un fait puni de peines corporelles, est immédiatement « conduit devant le Procureur ».

Par qui peuvent être faites ces arrestations ?

L'article 3 nous paraît assez concluant en disant : « Les témoins « peuvent être verbalement requis par tout officier de Police judiciaire ou tout agent de la force publique ».

La rédaction de cet article semble bien sous entendre que, puisqu'il s'agit d'une réquisition verbale de comparaître, (et non écrite comme l'aurait fait certainement le Procureur), c'est que cette réquisition a été faite spontanément au moment du fait par celui-là même qui est intervenu, c'est-à-dire par l'Officier de Police judiciaire ou l'agent de la force publique qui instrumente.

La seule différence à relever en droit entre ces deux sortes d'arrestations c'est que dans le cas de crime flagrant, le Commissaire doit procéder à l'enquête (art. 49) tandis que dans le cas de délit flagrant, la loi ne prévoit pas d'enquête provisoire, mais la conduite immédiate du prévenu devant le Procureur,

En fait, les deux situations sont absolument les mêmes et l'enquête pour le fait correctionnel sera la même qu'en présence d'un crime flagrant.

En outre de ce droit d'arrestation immédiate, le Commissaire de Police peut délivrer des mandats (mandats d'amener en cas de crime flagrant (art. 40), mandats de dépôt en cas de violation à l'interdiction faite par le fonctionnaire de sortir de la maison ou de s'éloigner jusqu'à la clôture de son procès-verbal (art. 34).

Il existe certaines restrictions à l'autonomie légale du Commissaire de Police. Elles sont toutes légales à leur tour.

Si le Commissaire de Police peut pénétrer spontanément dans le domicile du prévenu pour y rechercher les objets, pièces et toutes choses utiles à la manifestation de la vérité, il lui est par contre formellement interdit d'y pénétrer la nuit. Le temps de nuit est fixé par l'article 1037 du Code de Procédure Civile.

A noter trois exceptions si la perquisition était commencée de jour, elle pourrait être continuée la nuit. L'article 1037 n'a pas le caractère d'ordre public, l'individu chez lequel doit avoir lieu une perquisition, peut renoncer au bénéfice des dispositions de la loi.

Il est également interdit au Commissaire de pénétrer dans un domicile autre que celui de l'inculpé, à moins qu'il ne s'agisse d'une maison ouverte au public (débit, auberge), mais seulement tant que l'établissement est ouvert et jamais dans les chambres louées. (Cass. 31-1-1914-D. P. 1918, 1-76).

Il n'existe que très peu d'exceptions à cette restriction. Elles ont lieu pour :

1° Les maisons de jeux (art. 10 du Décret du 19 Juillet 1791).

2° Maisons de débauche (id.)

3° Faire cesser une détention arbitraire (art. 615 et 616 du C. I. C.)

Enfin, la loi du 13 Juillet 1922 assimile aux maisons de débauche, celles où l'on use en société de stupéfiants,

Et, sur le territoire en état de siège, les perquisitions prescrites par l'autorité militaire peuvent être faites de jour et de nuit. (Loi du 9 Août 1849, art. 9.)

Le Commissaire de Police doit donner avis immédiatement au Procureur de la République des crimes et délits qui parviennent à sa connaissance (art. du C. I. C.). Il peut se faire que le Procureur, le Juge d'Instruction et certains auxiliaires du Procureur se trouvent simultanément sur les lieux. La loi fixe encore ici tout au moins pour certains leurs attributions réciproques.

A l'arrivée du Procureur, le Commissaire sera dessaisi (art. 51 du C. I. C.). Si le Juge d'Instruction survenait, il dessaisirait, à son tour, le Procureur et le Commissaire (art. 59 du C. I. C.).

S'il s'agit seulement d'auxiliaires, celui qui aura commencé ne pourra être dessaisi par aucun autre.

II. — Commissaire de Police en matière de contravention.

Il semblerait qu'ici encore, le Commissaire tenant ses fonctions de la loi, sa situation juridique soit réglée définitivement et que, ainsi que dans le cas précédent, il n'ait à relever que des règles impératives qu'a posées le législateur.

Et d'abord, où le Commissaire puise-t-il ses pouvoirs ?

L'article 11 du C. I. C. est ainsi conçu : « Les Commissaires
« de Police rechercheront les contraventions de police, même
« celles qui sont sous la surveillance spéciale des gardes fores-
« tiers et champêtres. »

Et l'article 16 précise : « Les gardes champêtres et les gardes
« forestiers, considérés comme officiers de police judiciaire, sont
« chargés de rechercher, chacun dans le territoire pour lequel ils
« auront été assermentés, les délits et contraventions qui auront
« porté atteinte aux propriétés rurales et forestières. »

Une première chose nous frappe à la lecture attentive du Code d'Instruction Criminelle.

L'article 8 dit que la police judiciaire recherche les crimes, délits et contraventions,

L'article 9 ajoute la liste des fonctionnaires qui pourront l'exercer, mais précise : « suivant les distinctions qui vont être établies. » Or, ces distinctions sont les suivantes :

Au chapitre II, on énumère les fonctionnaires chargés de rechercher les contraventions.

Au chapitre III, on précise plus particulièrement le rôle des gardes champêtres et forestiers en matière de contraventions et délits ayant porté atteinte aux propriétés rurales et forestières.

Enfin, le chapitre IV définit le rôle des Procureurs de la République relativement à la Police judiciaire. L'article 22 du C. I. C. dit qu'ils sont chargés de la recherche et de la poursuite de tous les délits correctionnels.

Et les articles suivants indiquent le rôle du Procureur en matière de flagrant délit, ainsi que la collaboration que les Officiers de Police auxiliaires doivent lui apporter, que les crimes et délits soient flagrants ou non.

Mais le législateur est muet sur la compétence du Procureur en matière de contravention. Faut-il en conclure que le C. I. C. lui refuse le droit d'intervention en matière de répression contraventionnelle ?

Il semblerait bien, en effet, que l'indépendance (1) du Commissaire de Police est affirmée par le C. I. C.

C'est lui qui, en principe, est le magistrat supérieur du Parquet en matière de Simple Police, comme le Procureur l'est en matière correctionnelle.

En effet, dans la recherche des contraventions, il a un droit de priorité sur les Maires et Adjointes (art. 14), il a un droit de concurrence et même de prévention sur les gardes champêtres et gardes forestiers (art. 11) ; les procès-verbaux dressés par les

(1) Le Procureur de la République et ses Substituts n'ont pas qualité pour constater une contravention de Simple Police. (Caen, 20 mai 1914, D. P. 1917, 2-117).

Maires, Commissaires de Police, gardes champêtres ou forestiers sont adressés par eux au Commissaire de Police chargé du Ministère Public (art. 15-20).

Le Commissaire de Police se trouverait donc dans une situation telle qu'en vertu des articles précédents, il tiendrait uniquement ses pouvoirs de la loi. Nul ne pourrait lui contester son autorité suprême en matière de contravention, car c'est parce qu'il est Commissaire de Police d'une commune qu'il a le droit de verbaliser. Ce droit absolu ne serait diminué en rien par la concurrence soit d'autres auxiliaires, soit de magistrats d'un caractère d'autorité supérieure. Dans la circonstance il ne relèverait que de sa conscience et de la loi.

Mais d'autre part, l'article 17 du C. I. C. dit que les officiers de Police judiciaire sont sous la surveillance du Procureur de la République, et l'art. 9 en spécifiant dans l'énumération des officiers de police judiciaire « suivant les distinctions qui vont être établies » a pour objet d'établir une sorte de répartition d'attributions, de spécialisation dans l'exercice de l'action publique. L'article 9 ne désigne pas les titulaires de situations indépendantes. Il qualifie tous ceux qui, dans les articles suivants, se verront attribuer un rôle spécial.

La dépendance du Commissaire de Police à l'égard du Procureur de la République est, à notre avis, absolue.

Le Commissaire, quoique chef du Parquet de la simple police est sous la surveillance du Procureur, comme celui-ci est sous la surveillance du Procureur général.

Cette surveillance se manifestera de diverses façons.

Le Commissaire de Police est-il tenu d'envoyer tous les procès-verbaux de contraventions au Procureur ?

Il faut, ici, établir une distinction.

S'il s'agit de contraventions dont la récidive entraîne des peines

correctionnelles, il est de toute évidence que la transmission au Procureur s'imposera.

S'il s'agit encore de faits délictueux dont la qualification est délicate, en matière de violences, par exemple : où la ligne de démarcation entre les coups et blessures et les violences légères, est une question d'appréciation, la prudence la plus élémentaire commandera encore la communication au Procureur.

Mais le Commissaire devra-t-il envoyer au Procureur, spontanément, tous les procès-verbaux de simple police ? Nous répondons non, la loi ne le dit pas. Mais si le Procureur les réclamait, il n'y aurait aucun doute, le Commissaire devrait s'incliner.

Et nous avons eu connaissance de la circulaire ci-dessous qui nous a semblé fautive quant à sa base juridique :

« L'exercice de l'action publique appartenant au Procureur de la République dans l'arrondissement, je vous prie de n'exercer à l'avenir aucune poursuite en simple police avant de m'avoir donné connaissance des procès-verbaux qui me seront transmis directement et auxquels je me réserve de donner la suite que je jugerai convenable » (1).

Le Procureur de la République a l'exercice de l'action publique en matière correctionnelle et criminelle. En matière de simple police, c'est le Commissaire de police ou le Maire.

Ce Procureur avait le droit d'exiger la communication des procès-verbaux, parcequ'il est le chef direct des officiers de police judiciaire, auxiliaires du Parquet, et ce n'est qu'à ce titre qu'il pouvait donner les instructions précitées.

Le Procureur pourra-t-il donner l'ordre au Commissaire de dresser des procès-verbaux en matière de simple police. Nous

(1) Instruction en date du 18 Mai 1917, d'un Procureur à MM. les Juges de paix et Officiers du Ministère public de son arrondissement.

répondrons encore affirmativement et toujours en vertu de l'article 17.

C'est parcequ'il est placé sous la surveillance du Procureur que le Commissaire doit obéir aux ordres qui lui sont donnés. Le Procureur est son chef hiérarchique qui apprécie son activité par des notes annuelles. Le Commissaire devra obéir.

Mais le Maire pourra-t-il intervenir et donner des ordres au Commissaire.

En droit, non, le Maire n'a pas plus à s'assurer de la suite donnée aux réglemens de Police qu'il a pris que le législateur ne surveillera l'application des lois qu'il a votées.

Si, en droit, ce principe est indiscutable, en fait, il n'en est pas toujours ainsi.

Le procès verbal de simple police est bien des fois une question d'opportunité. Si le fait correctionnel ou criminel entraîne automatiquement l'exercice de l'action publique, il n'en est pas ainsi, du moins en fait, en matière de simple police.

Sans doute, le Commissaire pourrait et devrait même dresser procès verbal pour toute infraction aux réglemens. Mais dans l'usage, il n'en est pas ainsi et la police cherchera plutôt à faire cesser l'infraction par des avertissements, quitte, en cas de récidive, à intervenir d'une façon plus énergique.

Cette façon de procéder est courante dans les petites localités où tout le monde se connaît et où elle est souvent efficace.

Mais ceci n'est qu'un usage et en droit, le Commissaire de Police ne devrait pas hésiter à réprimer les contraventions en dressant procès verbal.

C'est là l'un des côtés fâcheux de l'organisation actuelle de la Police. Les fonctionnaires y sont trop en relations avec le Maire, leur carrière dépend dans une certaine mesure des bonnes relations qu'ils entretiennent. Il sera très humain d'y prendre des directives à la Mairie plutôt qu'au parquet.

Le Commissaire de Police sera plus souvent une victime de l'incohérence de cette organisation.

Que l'on ne voie pas dans cette situation quelque chose d'exceptionnel mais bien plutôt un fait trop fréquent, chacun ayant une tendance accentuée à exagérer ses droits et prérogatives et à diminuer ceux des autres.

C'est donc ici encore la loi qui donne au Commissaire de Police qualité pour intervenir. Elle lui fixe comment il devra procéder : rédaction de procès-verbaux, nature et circonstance des contraventions, temps et lieu où elles ont été commises, preuves ou indices à la charge du coupable (art. II, C. I. C.).

Ici encore, nul ne peut contester ses pouvoirs, lorsqu'il les exerce dans les conditions que nous allons examiner sous peu, ni lui retirer le droit d'intervention. Le seul critérium pour lui est la compétence.

1^o *Compétence rationæ personæ*. — Elle est à peu près absolue ; la question de nationalité importe peu. L'état seul influe, c'est ainsi que pour un militaire ou un marin, le Commissaire de Police saisirait du fait par un rapport, l'autorité militaire. (Lois du 4 Août 1857, art. 272 et du 4 Juin 1888, art. 369).

2^o *Compétence rationæ loci*. — Elle s'exerce sur tout le territoire de la circonscription, donc généralement dans la commune, à moins que par décret la compétence ait été étendue à plusieurs communes.

N'oublions pas d'autre part, que dans chaque département, les Commissaires centraux et les Commissaires de Police peuvent exercer en même temps et jusqu'à nouvel ordre, les fonctions de Commissaire Spécial de la police des chemins de fer. (Décret du 25 Février 1906). Ce décret n'a jamais été rapporté. Dans la circonstance, le Commissaire de Police aura le droit de verbaliser en matière de contravention hors du territoire de la commune où il exerce d'ordinaire ses attributions.

La loi précise que lorsque plusieurs Commissaires exerceront leurs attributions dans une même localité où il leur sera confié plus particulièrement un arrondissement, leur juridiction s'étendra à la localité toute entière. (C. I. C. art. 12).

La question du délai pour la rédaction des procès-verbaux a été controversée, la législation en matière de pêche, chasse, etc., paraissant impartir un minimum.

Le Commissaire de Police peut-il en matière de contraventions, procéder à des arrestations provisoires ?

Nous répondrons énergiquement non. Si le contrevenant ne peut présenter un état-civil probable, il sera mis à la disposition du Procureur, mais plutôt pour vagabondage ou s'il résiste, pour rébellion, mais non pas en vertu d'une contravention. Le fait d'amener un individu au poste de police pour examiner ses papiers ou entendre ses explications n'est pas une arrestation proprement dite au sens de l'article 40 du C. I. C., mais une mesure administrative. Il s'agit tout simplement d'une question de dignité et de certitude. Il ne semblerait guère opportun de discuter en plein air les raisons d'une incrimination et d'autre part, les agents peuvent hésiter parfois sur le degré de culpabilité.

Nous examinerons plus tard l'arrestation par mesure administrative.

III. Le Commissaire de Police, Ministère public près le Tribunal de Simple Police.

L'article 144 du C. I. C. dit que les fonctions du Ministère public pour les faits de police, seront remplies par le Commissaire du lieu où siègera le tribunal. C'est donc de la loi que, dans ce domaine comme dans les précédents, le Commissaire tient ses pouvoirs. Il n'est investi par personne et n'est ni l'auxiliaire ni le délégué de qui que ce soit.

Cette nomination est d'autant plus évidente que le même article

ajoute que lorsqu'il ne sera pas seul dans une ville, le Procureur général désignera celui qui en remplira les fonctions.

Voyons d'abord quelles sont ses attributions ; on peut les classer de la façon suivante :

- 1° Poursuivre les contrevenants ;
- 2° Requérir le renvoi d'une affaire devant une autre juridiction ;
- 3° A l'audience, résumer l'affaire et donner des conclusions ;
- 4° Se pourvoir en cassation ;
- 5° Poursuivre l'exécution du jugement.

Il n'est pas dans le programme de cette étude, d'examiner le rôle du Commissaire lorsqu'il siège en qualité d'officier du Ministère public, aussi nous n'en parlerons pas, nous en tenant seulement à sa situation juridique dans la circonstance.

Quant aux poursuites, il aurait semblé après la lecture du Code d'Instruction Criminelle que le Commissaire de Police tenant directement ses pouvoirs de la loi, c'est-à-dire de la société, nul n'aurait le droit d'y porter une atteinte quelconque et cependant l'initiative du Commissaire dans la matière semble se restreindre de plus en plus.

Le rôle que joue le Représentant de la société se divise en deux parties : il poursuit d'abord, il requiert ensuite ; cette distinction est la base de toute la théorie de l'indépendance du Ministère Public.

Comment le Commissaire exerce-t-il les pouvoirs que lui confie la loi ?

Nous avons vu que l'article 144 du C. I. C. nomme formellement le Commissaire de Police et donne au Procureur Général le droit de nommer les autres.

C'est en vertu de ces pouvoirs que le Commissaire reçoit tous les rapports, dénonciations, plaintes et procès-verbaux relatifs aux contraventions.

Lui seul est non seulement désigné pour remplir ces fonctions,

inais encore, lui présent, personne ne peut le remplacer ; il ne connaît aucune autorité hiérarchique supérieure pouvant se substituer à lui. Le Garde des Sceaux lui-même est impuissant et ne pourrait jamais le remplacer, même par lui-même, ni l'empêcher de siéger, sauf en le déplaçant. Nous reviendrons sur cette mesure.

L'Officier du Ministère Public n'a à demander l'autorisation à personne pour exercer des poursuites : c'est lui seul qui en a l'initiative.

Ce caractère d'indépendance est cependant loin d'être absolu.

Remarquons que si le Commissaire de Police agissant en vertu du paragraphe 1 de l'article 144 du C. I. C. n'est ni le substitut ni l'auxiliaire du Procureur, il n'en existe pas moins entre eux des liens solides qui prennent leur base dans l'unité du Ministère public.

En effet, le rôle du Ministère public est de représenter une partie qui est la société. Le représentant varie selon l'importance des tribunaux à la barre desquels sont apportés les débats. La société a établi une sorte d'échelle, une hiérarchie parmi ses représentants. Leur qualité, leur compétence, leur situation morale grandit avec les causes dans lesquelles ils représentent le groupe social, mais s'il y a différence dans la personnalité du mandataire, le mandat est toujours le même. Il est donc aisé d'en conclure que par la voie hiérarchique, le Garde des Sceaux, Ministre de la Justice, émanation suprême de la société dans ce domaine, sera en droit de donner des ordres à ses représentants devant les tribunaux. Les officiers du Ministère public sont donc placés sous l'autorité directe du Garde des Sceaux qui peut, sans aucun doute, leur adresser des circulaires ou instructions sur l'exercice de l'action publique.

Remarquons bien qu'il s'agit seulement de l'exercice et non pas de conclusions.

Le Commissaire de Police devra s'incliner en présence d'ordres impératifs du Garde des Sceaux. Mais quelles seraient les conséquences d'une désobéissance formelle de l'officier du Ministère Public à l'égard du Procureur ?

Le Commissaire de Police officier du Ministère public se trouve à l'égard du Procureur de la République dans une situation absolument semblable que le Procureur lui-même à l'égard du Procureur général.

L'existence de la discipline hiérarchique en matière de poursuites dans le domaine de la simple police est incontestable.

L'article 279 du Code d'Instruction Criminelle soumet à la surveillance du Procureur général tous les officiers de police judiciaire et l'article suivant indique bien que ce droit de surveillance est très large et ne s'applique pas seulement à des actes délictueux ou à des fautes grossières de service puisqu'il dit : « En cas de négligence le Procureur général les avertira » (art. 280).

La loi du 25 février 1901, art. 253 du C. I. C. dit que dans les départements les fonctions du Ministère public aux assises sont remplies par le Procureur près le dit tribunal — avant la loi du 25 décembre 1815, ils s'appelaient Procureurs au criminel.

Or, les articles 289 et 290 n'ont pas été formellement abrogés et ils spécifient que le Procureur au Tribunal surveille les officiers de police judiciaire du département.

Il rendra compte au Procureur Général une fois tous les trois mois et plus souvent s'il en est requis, de l'état de la justice du département en matière criminelle, correctionnelle et de simple police.

En fait, aujourd'hui, ce droit de surveillance et de contrôle que la loi donnait au Procureur au criminel, pour tout le département chaque Procureur l'a conservé pour son arrondissement.

La preuve en est encore dans les articles 178 et 249 prescrivant l'envoi par le Procureur de la République au Procureur Général,

d'états périodiques relatifs à l'état des affaires de simple police.

Si ce Procureur transmet au Commissaire des instructions du Procureur Général, il est certain que le fonctionnaire de la Police n'aura qu'à s'incliner et s'il s'agit d'instructions personnelles du Procureur de la République, le degré de déférence sera le même.

Le Commissaire de Police qui refuserait de s'incliner manquerait gravement à ses devoirs et serait l'objet d'une sanction disciplinaire.

Nous avons vu que le rôle du Ministère Public se dédouble : il poursuit d'abord, ensuite il requiert.

Quant aux conclusions, si le Commissaire doit s'incliner devant les ordres formels qui lui sont donnés de poursuivre, si ainsi que le dit M. Garraud, op. cit. page 524 : « tous les membres du « Ministère Public doivent obéir à l'impulsion de leurs chefs « hiérarchiques et exécuter les ordres qu'ils en reçoivent », le vieil adage n'en est pas moins toujours vrai : « la plume est servie, la « parole est libre ».

Au moment presque solennel où l'appareil de la justice revêt un caractère majestueux, le représentant de la société ne dépend plus que de sa conscience. Il doit oublier toutes les instructions qui lui ont été données et ne voir que le juste et l'injuste et alors pourra se produire ce fait plein de grandeur :

« Après avoir poursuivi pour obéir aux ordres de ses chefs...
« il (le Ministère public) peut demander la relaxe du prévenu ».

Nul n'a le droit de lui faire rendre compte de son attitude.

Restrictions au droit.

Elles sont d'ordre différent :

Quant à la compétence, l'officier du Ministère public ne peut poursuivre devant les tribunaux de simple police que les faits pouvant donner lieu à une condamnation à 5 jours de prison au maximum ou 15 fr. d'amende (C. I. C. art. 137). Il ne devra pas oublier non plus que le tribunal auprès duquel il siège n'est com-

pétent que pour les faits qui se sont passés sur le territoire du canton. Enfin, qu'il n'existe aucun privilège ni immunité sauf pour les militaires et marins, à moins qu'ils ne soient déserteurs ou en congé régulier.

Quant à l'initiative, il est certaines affaires dont la poursuite est obligatoire pour le Commissaire de police, ce sont :

1^o Lorsqu'une ordonnance du juge ou un arrêt de la chambre des mises en accusation ont prononcé le renvoi d'une affaire en simple police (129-138 du C. I. C.) ;

2^o Lorsque l'affaire est renvoyée par la Cour de cassation (427 du C. I. C.).

Il est encore certaines administrations qui poursuivent elles-mêmes (Eaux et forêts).

Enfin, le Ministère public ne peut ni transiger, ni se désister, ni renoncer par un acquiescement aux voies de recours.

A ces restrictions peuvent s'en ajouter d'autres qui, selon l'heureuse classification de M. Garraud (1) peuvent être judiciaires ou administratives.

Les restrictions administratives prennent leur base dans la discipline hiérarchique. Tous les officiers du Ministère public sont unis par une sorte de hiérarchie qui aboutit au Ministre de la Justice. Celui-ci peut prendre ou provoquer à leur égard toutes décisions et mesures. Il a un pouvoir disciplinaire absolu qui se manifeste par toutes les sanctions disciplinaires que leur donne le statut des fonctionnaires.

Notons que s'il s'agissait d'un Commissaire désigné par le Procureur général, il ne dépendrait que de la volonté de celui-ci de revenir sur sa première décision.

Nous verrons plus tard les restrictions administratives.

(1) Garraud, *Précis de Droit criminel*, 8^e édition, page 519.

CHAPITRE II.

Attributions par délégations

L'étude entreprise dans le chapitre précédent nous a permis d'examiner la situation juridique du Commissaire de Police agissant en vertu d'une nomination expresse faite par la loi.

Abstraction faite des restrictions légales, nous avons vu que sa puissance y est déjà fort grande et que les limites qu'elle reconnaît sont fixées par la loi elle-même ou par les usages administratifs.

L'action judiciaire du Commissaire de Police se manifeste encore, non plus en vertu de l'autonomie que nous lui avons reconnue jusqu'ici, mais en vertu d'une délégation formelle d'un magistrat de l'ordre supérieur.

Les principaux cas sont les suivants :

- 1° Exécution des Commissions rogatoires ;
- 2° Exécution d'enquêtes officieuses ;
- 3° Exécution des délégations du Procureur en cas de flagrant délit ;
- 4° Exécution de divers mandats.

Les trois premiers, seuls, sont à étudier, dans le cadre que nous nous sommes assigné.

1° Exécution des Commissions rogatoires.

La Commission rogatoire est un acte par lequel un magistrat charge ou requiert un autre magistrat ou officier de police auxiliaire de procéder à un ou plusieurs actes qu'il ne veut ou ne peut pas faire lui-même (1).

Nous avons à étudier cette délégation suivant qu'elle émane du Juge d'instruction ou au Procureur de la République.

Nous ne nous occuperons pour l'instant que du premier cas.

(1) Pascal, *Rôle Judiciaire du Commissaire de Police*, 2^e édition, page 58.

La base juridique du droit de délivrance des Commissions rogatoires se trouve dans les articles 83 et 84, 90 et 103 du C. I. C. Ces articles reconnaissent en effet formellement un juge d'instruction saisi d'une affaire le droit.

1° De se transporter hors du domicile ;

2° De commettre le juge de paix d'un canton de son arrondissement ;

3° De requérir un juge d'instruction d'un autre arrondissement ;

4° Et à celui-ci de subdéléguer au juge de paix,

Mais les articles précités sont formels, ils ne parlent que des juges de paix et des juges d'instruction, ne faisant allusion à aucun autre officier de police judiciaire. Ils ne visent d'autre part que le cas dans lequel un témoin se trouverait dans l'impossibilité, pour raison de santé, de comparaître devant le juge d'instruction saisi de l'affaire et de recevoir sa déposition.

Or, aujourd'hui, on peut affirmer que la Commission rogatoire est devenue d'un tel usage courant qu'elle est l'un des instruments les plus répandus au cours de l'instruction. Ce sont presque toujours les Commissaires de Police qui les exécutent, qu'ils agissent parce que saisis directement ou par une subdélégation.

La Commission rogatoire est si bien rentrée dans les usages de l'instruction que dans certaines villes on a dû désigner des Commissaires exclusivement occupés à leur exécution. Ils prennent même le titre de Commissaires aux délégations judiciaires.

D'autre part, le Code d'Instruction Criminelle ne semble permettre l'usage de la Commission rogatoire que pour prendre les dépositions des témoins mis pour raison de santé dans l'impossibilité de se déplacer.

Aujourd'hui, ce caractère restrictif est absolument méconnu et l'on peut affirmer que les juges d'instruction délèguent journellement aux Commissaires de Police la plupart des attributions que la loi leur a confiées. Sans doute, ce magistrat ne délèguera

pas la plénitude de ses pouvoirs, il n'usera que très rarement de la Commission rogatoire « en blanc », c'est-à-dire laissant à l'officier de police judiciaire chargé de l'exécution le soin de fixer lui-même les actes qu'il aura à accomplir selon les péripéties de l'enquête (1). Mais on peut affirmer que les principaux actes de l'instruction se font par l'entremise du Commissaire : perquisitions, saisies, auditions de témoins, interrogatoires, constatation des lieux, confrontation, etc.

Nous devons dès maintenant affirmer qu'il n'existe aucun texte de loi permettant une telle procédure. Est-ce un acte illégal ? Non. La jurisprudence de la Cour de cassation est formelle à ce sujet. (Cass. 16 janvier 1864, S. 64. 1. 433 ; 13 juin 1872, D. 72. 1. 157 ; 8 juin 1872, D. 72 1 381). Elle s'est surtout basée en donnant de l'extension à l'article 32 du C. I. C.

Quelle est donc la situation du Commissaire de Police saisi d'une Commission rogatoire ?

1° A l'égard du juge commettant ?

2° A l'égard du public ?

La Commission rogatoire étant en quelque sorte un acte extra légal, on peut se demander jusqu'à quel point le Commissaire délégué sera tenu d'exécuter et ce que vaudront en fait les actes accomplis en cette matière.

Les bases de l'extension de ce droit de délégation peuvent être recherchées dans la doctrine et la jurisprudence.

Presque tous les auteurs sont unanimes pour reconnaître que les articles 83 et 84 du C. I. C. ne sont pas limitatifs tant en ce qui concerne la liste des officiers de police judiciaire que pour les points qui leur sont soumis par le Juge d'instruction.

Duverger dit, dans le *Manuel du Juge d'instruction*, page 141, tome 2 :

« L'exercice de ce droit (délégation) ne laisse pas que de pré-

(1) Remarquons que ceci est absolument illégal.

« senter quelques difficultés, principalement parce qu'il n'est pas
« réglé d'une manière aussi explicite, aussi complète qu'il aurait
« dû l'être. Mais les doutes s'évanouissent à la lueur de ces deux
« principes qui dominent toute la matière ; les indispositions
« dans lesquelles le Code d'Instruction Criminelle a indiqué des
« cas de délégations, sont démonstratives et non limitatives. Ce
« droit de délégation tient essentiellement aux règles générales de
« la procédure criminelle ».

Et Marcy, page 242, tome 1, ajoute :

« Le Code d'Instruction Criminelle indique certains cas où le
« juge peut donner des délégations, certains cas aussi où il doit
« le faire. Mais les règles du Code ne sont point limitatives. La
« doctrine qui enseignait que les pouvoirs du magistrat instruc-
« teur étaient limités aux espèces prévues par le C. I. C., est
« repoussée par la Chancellerie (Cr. 19 avril 1811, 23 septembre
« 1812, 9 avril 1825, 20 novembre 1829, 16 août 1842).

« Le droit de déléguer tient aux règles générales de la procé-
« dure criminelle. Il est d'ailleurs rappelé par plusieurs disposi-
« tions du Code d'Instruction Criminelle. Les articles 83 et 84 ne
« sont pas limitatifs, mais ils indiquent, dans un cas particulier,
« la marche à suivre par le Juge d'instruction lorsqu'il est obligé
« de déléguer une partie de ses fonctions et il doit s'y conformer,
« exactement dans tous les autres cas où il peut y avoir lieu de
« déléguer ».

Le *Dictionnaire pratique de Droit Dalloz* reconnaît aussi l'extension. V^o Instruction Criminelle n^o 47.

« Dans la pratique, suivant un usage admis, il (le juge d'ins-
« truction) se fait remplacer, sauf en cas de transport sur les
« lieux, par le juge de paix, le Commissaire de Police ou le Maire
« (il s'agit en l'espèce de perquisitions).

et à l'article 48 :

« on admet généralement que ces dispositions (articles 83 et 84)
« ne sont pas limitatives ».

Et nous pourrions ainsi citer nos principaux commentateurs de droit criminel, notamment Garraud dans sa huitième édition du *Précis de Droit Criminel*.

Il existe également une large jurisprudence :

Cassation	8 juin 1872	—	Dal	72	1	381
»	21 novembre 1879	—	Dal	80	1	188
»	14 juin 1886	—	Dal	66	1	251
»	6 mars 1841	—				
»	16 janvier 1864	—	S	64	1	433
»	13 juin 1872	—	D	72	1	157
»	8 juin 1872	—	D	72	1	381

Ainsi donc, il est incontestable que la doctrine et la jurisprudence sont en parfait accord pour reconnaître la légalité de la délégation du Juge d'instruction au Commissaire, mais la base repose sur une affirmation et une question de nécessité.

L'usage en soi en est fort heureux et il semble qu'il serait matériellement impossible à un Juge d'instruction d'accomplir tous les actes de son ministère. Si l'on en juge par le développement qu'a pris cette forme de procédure, par le nombre considérable de Commissions rogatoires, nous devons en convenir que sa nécessité n'est pas niable. Elle est d'ailleurs tout aussi utile dans l'intérêt du justiciable auquel elle épargne des déplacements, que dans l'intérêt de la justice en accélérant la phase de l'instruction que dans celui enfin des finances publiques qu'elle économise.

Affirmer que les articles 83 et 84 ne sont pas limitatifs semblera peut-être un peu osé lors qu'on se rend compte des détails que le législateur a accumulés dans le Code d'Instruction Criminelle et notamment au chapitre « de l'Instruction ».

Nous ajoutons que nous sommes parfaitement d'accord et que cette pratique doit être complètement approuvée.

Mais la doctrine et la jurisprudence peuvent varier. Il semblerait donc que les art. 83 et 84 devraient être modifiés quant à l'extension du pouvoir de délégation.

Le Commissaire de Police, en effet, agissant en vertu d'une commission rogatoire, agit au nom du Juge d'Instruction. Les actes qu'il fait, les procès-verbaux qu'il dresse en ont la même valeur.

Dans l'état actuel de la question, et puisque « cela est admis », le Commissaire de Police devra donc exécuter fidèlement tout ce que le Juge lui aura confié (1).

Il ne saurait s'y refuser. Une telle attitude entraînerait contre lui une plainte adressée par la voie hiérarchique au Procureur Général sous la surveillance duquel il est placé.

2° Enquêtes officieuses et Délits non flagrants.

Plaintes et Dénonciations au Commissaire.

Le Commissaire de Police donne avis au Procureur, des crimes ou des délits portés à sa connaissance (art. 29 du C. I. C.). Non seulement, il doit donner avis, mais il doit commencer immédiatement une procédure. L'article précité est formel : « Il transmettra à ce magistrat tous les renseignements, procès-verbaux et actes qui y sont relatifs. Il importe peu d'ailleurs que le Commissaire ait eu connaissance du fait par une dénonciation, (tierce personne) ou sous forme de plainte (victime). »

Si l'on s'en tient au texte de l'article précité, faut-il en conclure que ce fonctionnaire ne devra transmettre au Parquet que les affaires qualifiées crimes ou délits, c'est-à-dire qu'il aura le droit d'établir lui-même une discrimination et d'écarter toutes les affai-

(1) Remarquons que rien ne dit dans le C. I. C. que le Commissaire est l'auxiliaire du Juge d'Instruction.

res qui ne lui paraîtraient pas visées par un article formel du C. P. ou de toute autre loi.

Nous ne le croyons pas.

Au point de vue des termes exprès de la loi, si elle parle de la connaissance des crimes et délits, il ne faut pas oublier que la procédure ainsi instruite n'a qu'une valeur de renseignement et que le Procureur n'est nullement lié par la qualification qu'emploierait le Commissaire de Police. Il est même très fréquent, dans les Parquets, de voir, au cours de l'instruction, correctionnaliser une affaire qui, à l'origine, semblait avoir tous les caractères d'un crime.

Le Commissaire de Police ne sera donc pas le juge de la suite à donner aux dénonciations ou plaintes qui seraient portées à sa connaissance.

Nous estimons que, s'il y a doute, il devra transmettre tous les procès-verbaux au Procureur de la République qui est seul qualifié pour en saisir le Juge d'Instruction par son réquisitoire (art. 64 du C. I. C.).

Cependant, il ne nous semble pas moins certain que si la dénonciation ou plainte présentée au Commissaire de Police n'avait avec évidence aucun caractère de délit ou de crime, ce fonctionnaire pourrait se dispenser de la recevoir. Il serait bon, dans l'intérêt même de la fonction, de notifier à la personne intéressée, les raisons du refus d'intervention.

La loi n'a prévu aucune sanction contre le Commissaire de Police qui refuserait de recevoir les plaintes ou dénonciations, et c'est pour cela qu'on ne peut reconnaître à ce magistrat un pouvoir absolu de discrimination.

Mais ici, l'immunité est plus apparente que réelle, car le Commissaire de Police est sous les ordres directs du Procureur, comme officier de Police judiciaire, auxiliaire des Parquets. Le Procureur exerce sur lui une autorité hiérarchique qui se traduit, non seule-

ment par une annotation annuelle, mais encore par le droit qu'il exerce de donner à ses subordonnés des instructions qui lient et provoquer même des sanctions disciplinaires basées sur l'incompétence, sur l'insuffisance ou tout autre motif d'ordre professionnel.

Cette dépendance hiérarchique nous semble être le contrepoids nécessaire du pouvoir de discrimination relatif laissé au Commissaire de Police par les termes mêmes de l'art. 29 du C. I. C.

Enquêtes ordonnées par le Procureur. — Le législateur a pris ici, encore une fois, le soin de fixer les attributions du Commissaire de Police et les relations qu'il a avec le Procureur. Remarquons encore que son intervention y est provoquée par le Procureur, tandis que dans le cas précédent, il avait agi spontanément.

Notre collègue, M. Pascal, dit fort justement que « le Ministère public a le droit et le devoir de prendre des renseignements, de « s'éclairer, avant la poursuite et au cours du procès » (1).

Il est donc évident que le chef du Parquet pourra confier à l'un de ses auxiliaires toutes les mesures d'instructions, enquêtes, vérifications, etc., qu'il jugera utiles et que cet auxiliaire ne saurait se soustraire à ces obligations.

Les procès-verbaux dressés à la suite de ces enquêtes prescrites par le chef du Parquet, ne valent que comme renseignements, mais elles nous semblent nécessaires et le droit du Procureur à les ordonner est formel. Le Commissaire de Police est l'auxiliaire du Procureur.

« Les enquêtes officieuses ne sont interdites nulle part dans le « C. I. C. A plusieurs reprises, la Chancellerie l'a recommandé ».

« Les enquêtes officieuses permettent au Parquet le classement « sans suite d'un grand nombre de plaintes qui, sans cela, de-
« vraient provoquer des poursuites ou des informations inutiles.

(1) Pascal, op. cit. page 76.

« Si l'on songe que la moyenne des classements sans suite atteint
« la moitié du total des plaintes, on estimera combien utiles sont
« les enquêtes officieuses préliminaires à toutes poursuites que
« font les officiers de police judiciaire ou les agents » (1).

Ne pourrait-on pas retrouver dans cette théorie les mêmes arguments que ceux invoqués pour justifier l'extension du droit de délégation, même question d'opportunité.

Mais ici, on admet qu'une circulaire n'est pas une loi, et on ne reconnaît aux enquêtes, ainsi faites, qu'une valeur de renseignements.

Et cependant, les deux situations sont presque identiques, sauf, que lorsqu'il s'agit de l'enquête officieuse proprement dite, elle a lieu avant l'ouverture de l'instruction, tandis qu'en cas de commission rogatoire, elle a lieu simultanément avec la marche générale de cette instruction.

Le droit de demander ces renseignements est absolu, l'art. 17 du C. I. C. dit formellement que les Officiers de Police judiciaire sont sous la surveillance du Procureur de la République.

En fait et légalement, ce droit d'ordonner des enquêtes préliminaires se trouve implicitement dans l'art. 29 du C. I. C. La seule différence avec ce qui a été dit au chapitre précédent est que le Commissaire agit par ordre, par délégation du Procureur, au lieu de le faire spontanément. Les cas d'application en sont journaliers dans la pratique des Commissariats de Police. La plainte ou la dénonciation a été adressée directement au Procureur, au lieu de l'être au Commissariat, et celui-ci reçoit du Parquet le manuscrit avec la mention : « pour enquête », « pour renseignements » ou « pour avis ».

La lettre anonyme.

Nous retrouvons une situation à peu près semblable dans la lettre anonyme adressée au Commissaire de Police. Il sera sage pour

(1) Marcy, Manuel dictionnaire des Juges d'instruction.

de magistrat de faire vérifier la teneur de la dénonciation, mais il devra le faire très discrètement.

En effet, ou l'accusation est fausse, et, en agissant avec prudence, le Commissaire de Police ne servira pas les bas calculs de l'auteur, ou, au contraire, la dénonciation est fondée et son rédacteur ne veut pas être connu, il sera alors toujours temps d'intervenir publiquement, en vertu de l'art. 29 du C. I. C.

3^o Délégation du Procureur de la République en cas de flagrant délit.

Enfin, nous savons qu'au cours de l'enquête faite par le Procureur en cas de flagrant délit, celui-ci peut charger le Commissaire de police de certains des actes que la loi lui permet de faire (article 52 du C. I. C.).

Ce fonctionnaire doit s'en tenir aux termes de la délégation et rester, pour ce point, dans le cadre des droits du Procureur, prévus par le Code d'Instruction Criminelle au chapitre des flagrants délits.

Quelle serait sa situation en cas de refus d'agir ?

Dans tous les cas, le Commissaire de police serait responsable au point de vue hiérarchique, le Commissaire est placé sous la surveillance du Procureur, celui-ci, légalement, a le droit soit de le charger d'enquêtes officieuses, soit de lui déléguer une partie de ses pouvoirs.

Un acte d'insubordination dans le cadre des attributions précitées exposerait fatalement son auteur à une mesure disciplinaire.

Mais l'article 185 du C. P. serait-il applicable ?

Carnot, dans le tome I^{er} de l'Instruction Criminelle, page 133, dit :

« Le Juge d'instruction se rendrait coupable d'un déni de justice, s'il surséait à l'instruction des affaires criminelles, hors le cas que la loi détermine. (Arrêt de cassation 18 juin 1824).

A fortiori s'il s'y refusait,

Mais le Commissaire de police agissant en vertu d'une Commission rogatoire n'est-il pas substitué au juge ? Il agit en son lieu et place et en a les mêmes pouvoirs, sauf quant aux mandats. Les phases de l'instruction qu'il exécute ont autant de valeur que celles du juge. Il semblerait donc incontestable de lui² rendre applicable, en cas de refus d'exécution, l'article 185 du C. P.

Et nous verrions ainsi le Commissaire de police inculqué de déni de justice pour avoir refusé d'exécuter un ordre qui lui est donné, ordre qui n'est pas prévu par la loi, mais dont le caractère obligatoire est seulement reconnu par des circulaires, la jurisprudence et certains auteurs.

Heureusement que les auteurs modernes ne sont pas de cet avis.

« Il ne peut y avoir déni de justice qu'autant qu'un intérêt privé attend une décision et que cette décision soit vainement réclamée. »
(Théorie du Code pénal Chauveau et Faustin Hélie 1843, tome III, page 23. Leur opinion n'a pas varié dans l'édition de 1887-1907).

Le répertoire de législation Dalloz tome XV, se prononce dans le même sens, ainsi que le répertoire pratique Dalloz tome IV.

Ainsi donc aucune sanction que la disciplinaire, pour refus d'exécution d'une Commission rogatoire.

J'estime que la même solution est à adopter pour tous les cas où le Procureur de la République délègue partie de ses pouvoirs en cas de flagrant délit.

A plus forte raison s'il ne s'agit que d'une demande de renseignements.

Quelle est la valeur de la déposition reçue sous la foi du serment en vertu d'une Commission rogatoire ?

Elle n'implique pas le faux témoignage, puisque la jurisprudence exige qu'il y ait lieu à l'audience, qu'il y ait débat.

Le Commissaire n'a pas le droit de citer non plus puisque le Juge d'instruction ne peut le faire que par le Procureur de la

République. Donc pas de sanction contre le témoin défaillant. Il ne saurait taxer non plus le déplacement du témoin qui le requerrait.

Les procès-verbaux y font foi jusqu'à preuve contraire.

Il est d'autre part admis qu'il ne peut délivrer aucun mandat lorsqu'il agit par délégation du juge.

Il faut donc en conclure qu'en exécutant une Commission rogatoire, le Commissaire de police fait un travail semblable à celui prescrit par le Procureur lorsque celui-ci lui demande des renseignements et dans tous les cas, que sa procédure n'a guère plus de valeur dans un cas que dans l'autre.

Elle a tout simplement pour effet de décharger d'une partie de sa besogne le Juge d'instruction, requis d'ouvrir une information par le Procureur de la République, en vertu de l'article 64 du C. I. C.

Or, notons que toute cette procédure a été faite dans la plupart des cas, dans l'enquête préliminaire.

En résumé, la dépendance du Commissaire de police à l'égard du Procureur de la République en tant qu'officier de police judiciaire chargé de la recherche des crimes et des délits est incontestable.

Et d'abord l'intitulé du chapitre 5 du C. I. C. les dénomme auxiliaires du Procureur.

L'article 50 les qualifie pour instrumenter en cas de flagrant délit ou de réquisition d'un chef de maison, mais l'article 51 les dessaisit de ce pouvoir si le Procureur survient. Il y a donc bien là un caractère absolu de supériorité hiérarchique du Procureur sur le Commissaire.

Bien mieux, les articles 51 et 52 disent que le Procureur pourra : autoriser le Commissaire à continuer, ou lui confier partie des actes de sa compétence. C'est un droit de commandement.

La gradation hiérarchique nous semble donc incontestable en matière de crimes et de délits, flagrants ou non.

Peut-on se prononcer d'une façon aussi absolue en matière de Simple police ? Oui.

L'article 17 dit : les gardes-champêtres et forestiers sont *comme officiers de police judiciaire*, sous la surveillance du Procureur.

Or l'article 9 dit que le Commissaire de police exerce la police judiciaire suivant « certaines distinctions ».

L'une de ces distinctions, article 11, est de lui confier la recherche des contraventions de police, mais c'est parce qu'il est officier de police judiciaire.

Enfin, en tant que représentant du Ministère public, nous avons suffisamment montré la distinction qu'il y avait lieu d'établir entre la poursuite et les conclusions.

Le Commissaire agit spontanément, mais il doit exécuter également avec le même souci de la justice, les ordres ou instructions du Procureur.

Celui-ci a la direction de la police judiciaire. Cette direction implique le droit évident au commandement et à l'exécution de tout ce qui est prescrit. Si donc le Commissaire tient directement ses pouvoirs de la loi, son indépendance n'est que relative, car il doit obéir à l'impulsion hiérarchique.

Telle est la situation du Commissaire de police agissant dans le domaine judiciaire en qualité sans doute d'auxiliaire, mais avec un pouvoir propre absolu, un pouvoir légal dont il ne peut être dessaisi sauf les cas formellement prévus par la loi et que nous avons énumérés.

Ces dispositions législatives sont essentiellement restrictives à tel point que non seulement il n'existe aucune autorité pouvant suspendre ou diminuer son autorité et son activité, mais encore que lui-même, dans certains cas, ne peut à son tour déléguer totalité ou partie de ses pouvoirs.

La seule façon pour lui de ne pas agir, serait d'obtenir la mise en action d'un autre auxiliaire du Procureur.

Nous aurons à étudier par la suite, d'une façon plus approfondie dans le domaine administratif, la délégation, mais nous pouvons dès maintenant reconnaître que, en cas de flagrant délit, le Commissaire de police ne peut confier à un tiers, même à ses agents, le soin d'exécuter l'une des opérations que lui confie la loi.

Si, en effet, un Procureur de la République, dans le cas de flagrant délit, peut, soit autoriser l'officier qui a commencé la procédure à poursuivre (article 5 du C. I. C.), soit à lui déléguer seulement une partie des actes de sa compétence, c'est parce que le Commissaire de police est un officier de police auxiliaire de ce magistrat et le législateur a dû certainement songer qu'en remplissant la complexité d'actes que lui dicte le fait de flagrant délit, il pourrait avoir besoin d'un concours et que nul n'était mieux qualifié pour apporter cette aide que l'auxiliaire lui-même auquel il reconnaît le droit d'agir *proprio motu*.

Les tiers et les agents qui, dans la circonstance, n'ont pas davantage de pouvoirs que les tiers (art. 30 du C. I. C.) ne sauraient donc accomplir des actes du ministère du Commissaire de police puisque le Code d'Instruction Criminelle a limité leurs attributions (art. 50 du C. I. C.) et qu'il n'a reconnu à personne le droit de leur déléguer tout ou partie des attributions légalement confiées.

En outre de ces restrictions dans l'ordre hiérarchique et légal, il en existe d'un autre ordre prévu par des sanctions pénales.

Dans l'exercice de ses attributions, le Commissaire de police peut outrepasser ses droits. Le Code pénal mentionne soit des inculpations spéciales, soit des sanctions aggravées.

Abus d'autorité contre la chose publique. C. P. 184.

Violences envers les personnes. C. P. 186.

Ouverture de lettres, C. P. 187.

Crimes tendant à troubler l'Etat par la guerre civile. C. P. 94.

Allentats à la pudeur. C. P. 333.

Forfaiture. C. P. 167.

Concussion. C. P. 174.

Coalition de fonctionnaires. C. P. 123 à 126. Etc.

D'autre part, en vertu de l'article 11 de la loi du 20 avril 1810, la Cour d'appel, toutes chambres réunies, a le droit d'entendre les dénonciations de crimes ou délits faites par un de ses membres et d'enjoindre au Procureur général de poursuivre et se faire rendre compte.

Enfin, l'article 235 du C. I. C. décide que les chambres d'accusation peuvent d'office ordonner des poursuites.

D'autre part, l'article 483 du même Code dit que si un fait commis par l'officier du Ministère public constitue un crime ou un délit, la partie lésée peut provoquer des poursuites par une plainte au Procureur général ou au Ministre de la justice.

Et M. Garraud ap. cit., page 495, parle de la prise à partie (C. Pr. civ. art. 505 à 516), qui, aux termes d'une jurisprudence constante, s'applique aux membres du Ministère public comme aux membres des tribunaux.

On voit donc par l'exposé qui précède tout ce qui peut être confié au Commissaire de police dans le domaine judiciaire.

Si l'on excepte la question de la simple police on peut en conclure que presque toujours le rôle de ce fonctionnaire est de fournir des renseignements.

On peut alors se demander avec juste raison si tout ou partie de cette besogne ne pourrait pas être confiée à une catégorie spéciale de fonctionnaires chargée également des véritables recherches policières en laissant à d'autres la mission administrative.

C'est une des conceptions nouvelles dans l'organisation de la police,

DEUXIÈME PARTIE

Commissaire de police et Autorité administrative

Le Commissaire de police, dans l'état actuel des choses, apporte à l'administration une collaboration de tous les instants. Dans le domaine judiciaire, il a un rôle répressif, dans le domaine administratif, il a un rôle préventif.

Ses rapports avec l'autorité municipale et l'autorité préfectorale lui donnent un double caractère, il peut et doit rendre de grands services à la ville, sous l'autorité du Maire, mais il est avant tout, fonctionnaire de la sûreté générale et, comme tel, placé sous l'autorité hiérarchique du préfet.

Enfin, il a aussi un droit d'initiative. Il détient une parcelle de la puissance publique qui l'oblige à agir dans l'intérêt général.

Nous nous efforcerons dans les chapitres qui vont suivre, de dégager la physionomie du Commissaire de police dans chacune de ces situations.

CHAPITRE 1^{er}.

Commissaire de police et Administration municipale

Le Commissaire de police est mis à la disposition du Maire pour l'exécution des mesures de police municipale.

Le Commissaire de police est nommé par décret. Toute sa carrière est un cycle dans lequel le Maire n'a pas à intervenir. Il n'a même pas à s'immiscer dans la question des congés et cependant c'est la commune qui paie le traitement de ce fonctionnaire et les relations du Commissaire et du Maire sont constantes, puisque les dispositions réglementaires de police de celui-ci sont exécutées par celui-là.

Il y a même, dans cet ordre d'idée, un autre point curieux à noter, c'est que le Commissaire de police indépendant du Maire, dans une partie de ses attributions, donne aux agents placés sous

ses ordres des instructions qu'ils doivent observer pour l'exécution de services judiciaires ou de sûreté générale ; or, ces agents sont exclusivement locaux, ils sont nommés par le Maire, payés par le budget municipal et d'une façon générale bénéficient de la caisse des retraites des employés de la ville.

Cela prête à confusion et peut être la source de conflits.

Nous allons étudier le cadre juridique dans lequel se meut le Commissaire de police, au point de vue nettement municipal.

S'il s'agissait d'une ville dans laquelle il existe un Commissaire Central, l'étude qui va suivre ne s'appliquerait qu'à lui seul, les Commissaires de quartier étant placés sous les ordres du Commissaire central et devant par conséquent lui obéir.

L'étude comprendra trois points :

1° Source des droits et devoirs du Commissaire ;

2° Degré de subordination ;

3° Degré d'indépendance.

C'est dans ses attributions au point de vue police municipale que la personnalité du Commissaire de police se dédouble. Il y joue un rôle préventif par la police administrative et un rôle répressif en dressant des contraventions, donc par la police judiciaire.

« La police administrative a la mission de prévenir les atteintes « portées à l'ordre public et aux intérêts privés, elle prévient le « mal. La police judiciaire est répressive ».

Et Faustin Hélie dit fort heureusement :

« La police administrative est purement préventive, elle sur-
« veille, elle écarte les causes de trouble, elle s'efforce d'empêcher
« les infractions et de maintenir l'ordre » (2).

Pour nous permettre de voir exactement la place occupée par le Commissaire dans cet organisme complexe qu'est celui de la Municipalité, il nous faudra succinctement en montrer la texture.

(1) Marcy, ap. cit., p. 35.

(2) Faustin Hélie, 2^e édition, p. 38. Pratique criminelle des cours et tribunaux.

1. Rappel des Théories de la gestion d'office, de la décision exécutoire et des responsabilités

La commune, personne morale, a la gestion d'office de tout ce qui concerne l'intérêt général de ses habitants. Ces intérêts sont permanents, la gestion est permanente. Ils doivent être gérés sans dépendre d'une volonté quelconque, c'est pour cela que cette gestion est d'office.

Le Maire, qui, cependant est une émanation indirecte du suffrage universel, n'est pas absolument libre dans sa commune. Il doit continuer sa gestion. C'est une gestion d'office à laquelle il ne peut se soustraire qu'en abdiquant. S'il refuse, le Préfet se substituera à lui et agira au nom de la commune en invoquant l'article 99 de la loi du 5 avril 1884. Si le conseil municipal refuse de faire une dépense obligatoire, le crédit sera inscrit d'office au budget. Si le Maire commet des excès de pouvoir, ses décisions seront annulées, s'il commet des fautes, il pourra être suspendu et même révoqué.

Pour assurer cette gestion, les autorités administratives disposent de deux immenses pouvoirs.

1° L'initiative ;

2° La puissance exécutive ou action d'office.

Le droit d'initiative ne représente pas la faculté pour lui d'agir en obéissant à toutes les impulsions qui pourront le guider. Il ne donne pas à l'autorité administrative un pouvoir discrétionnaire tel que ne connaissant aucune limite, aucune entrave à ses conceptions des devoirs de gestion, il n'aura qu'à obéir à une volonté la sienne ; non, cette volonté, cette initiative, ce libre arbitre sont réglementés. L'autorité administrative, dans l'exercice de son action, doit obéir à une volonté supérieure à la sienne : c'est la loi. L'autorité administrative ne peut intervenir que dans un cadre que lui impose la loi et même si celle-ci n'était pas suffisamment explicite, elle devrait observer une sorte de morale administrative

qui, par la jurisprudence et les coutumes, fait ressortir ce qu'il est juste, équitable et prudent de faire ou d'interdire.

Le Maire doit avoir une compréhension très nette, un sens aigu du juste et de l'injuste.

Cette gestion est encore soumise à d'autres mesures restrictives. La manifestation d'un acte de gestion d'office se traduit par une décision exécutoire. C'est-à-dire que préalablement à toute mesure d'exécution, l'autorité administrative devra par un acte de volonté, par une manifestation de puissance publique, faire connaître non seulement son intention de procéder à tel acte de gestion, mais encore d'y procéder lorsqu'il lui plaira. Elle crée ainsi un droit opposable à tous. Mais nous savons que cette autonomie de l'autorité administrative est astreinte à des règles étroites. En fait, il y a deux décisions : l'une générale, qui fixe précisément le cadre, et l'autre, plus spéciale, n'ayant trait qu'à une situation ou à un acte déterminé. C'est la loi, par exemple, qui donne au Maire le pouvoir de réglementer en matière de tranquillité publique, c'est l'arrêté municipal qui, dans le cadre et les limites qui ont été tracées par cette loi, prescrit les conditions d'ouverture d'une salle de bal.

Pour arriver à ses fins, l'autorité administrative, le Maire dans la circonstance, a la décision exécutoire.

En droit commun, les individus n'ont aucune puissance individuelle contre les tiers. Ils ne peuvent se faire justice eux-mêmes. Ils doivent faire constater juridiquement la valeur des droits qu'ils invoquent pour, ensuite, en poursuivre la réalisation.

Ils doivent se faire autoriser afin de poursuivre ensuite l'exécution. Exemple : un propriétaire d'immeuble bâti estime que son locataire ne jouit pas de son logement en bon père de famille, il n'aura pas le droit de l'expulser sur le champ sans procédure, s'il y a un bail, bien entendu. Mais il intentera une action devant le juge et ce n'est que lorsque ses prétentions auront été reconnues

fondées qu'il pourra ensuite faire procéder à l'expulsion par voie d'huissier.

On comprend que l'autorité administrative ne puisse pas être soumise à cette règle du droit commun. Nous avons vu que la gestion impliquait le devoir et le droit d'assumer en permanence la mission qui est confiée. Cette permanence se manifeste par la faculté de substitution d'une autorité administrative supérieure et par un droit de délégation. Il était donc impossible d'arrêter ce mouvement continu par une formalité dont l'importance est certes indéniable, mais qui pouvait aussi tenir en échec la volonté de l'autorité administrative et la nécessité de la permanence de la gestion.

La puissance publique n'a nullement besoin de se faire autoriser par le juge, elle affirme son droit et l'exécute. La gestion d'office exercée par la puissance publique a donc le droit de prendre des décisions exécutoires et des mesures d'exécution.

Dans cette gestion de la commune au point de vue police, deux autorités sont appelées à une collaboration étroite : le Maire et le Commissaire de Police. Le Maire réglemente et prend des décisions individuelles, le Commissaire de Police exécute. Mais c'est précisément dans la nécessité de cette collaboration et dans les conceptions différentes de l'exécution, que se trouvent les sources de nombreux conflits.

C'est ici le domaine le plus vaste où peuvent se rencontrer les antagonismes des Préfets, Maires, Procureurs et Commissaires de Police.

Source des Pouvoirs. — Nous avons étudié la situation du Commissaire de Police au point de vue exclusivement judiciaire. Sans prétendre que le Maire puisse se désintéresser de toute la répression correctionnelle et criminelle dans la commune, il est indéniable que son droit y est simplement, dans ce domaine, une affaire d'information,

Par contre, on peut estimer qu'il est le souverain maître en matière municipale, tout au moins dans les villes où la police d'Etat n'est pas instituée.

Il a comme agent d'exécution de ses décisions, le Commissaire de Police.

Dans ce domaine, la situation de ce fonctionnaire est excessivement complexe.

C'est dans le Code d'Instruction Criminelle qu'au point de vue judiciaire, le Commissaire de Police puise ses pouvoirs. Il est chargé de la recherche des contraventions. Il n'a pas le pouvoir réglementaire, mais il fait exécuter les règlements ou, tout au moins, il en poursuit les sanctions prévues en cas d'infraction.

Nous avons déjà étudié le cadre juridique dans lequel il se meut dans cet ordre d'idée. Or, nombre de Maires ont une tendance très marquée à s'immiscer dans les affaires de répression contraventionnelle. C'est une source permanente de conflits. Nous avons montré d'autre part que le Commissaire de Police tient ses pouvoirs directement de la loi. Il a donc une tendance à s'arroger le droit de rester juge de l'opportunité d'une intervention, d'apprécier les circonstances dans lesquelles cette intervention est nécessaire, de connaître l'esprit des dispositions réglementaires.

Mais nous l'avons dit quand le Maire a fait le règlement il n'a pas plus à connaître de la répression des contraventions que le Parlement à intervenir dans la justice sous prétexte que c'est lui qui fait les lois.

Cet aperçu général montre que les causes des conflits peuvent être nombreuses.

Nous allons nous efforcer de dégager la situation juridique du Commissaire qui, en outre de ses fonctions de police répressive, en a d'autres encore de police préventive.

Nous examinerons le Commissaire ;

1° Agissant par ordre,

2° Agissant en vertu d'un pouvoir propre.

L'Ordre hiérarchique. — M. Jèze dit : « les agents doivent obéir aux instructions de leur chef hiérarchique. — Limites :

« 1° Le devoir d'obéissance n'existe que pour les affaires de service vice.

« 2° Les agents ont le devoir de ne pas obéir aux ordres qui seraient manifestement contraires aux lois » (1).

Nous examinerons donc par la suite le caractère impératif du règlement et les ordres contraires aux lois.

Le Maire a le droit de faire des règlements généraux et de prendre des mesures de police individuelles, pourvu que ce soit dans un intérêt général. Ces mesures sont des injonctions, des défenses ou des autorisations. Comme complément, il a la direction de la force de police municipale et la réquisition de la force armée.

Toutes les fois que le Maire prend une décision en qualité d'autorité administrative, soit comme agent de l'Etat, soit comme agent de la commune, cette décision est exécutoire immédiatement, sauf pour les arrêtés réglementaires permanents.

La forme normale des décisions est l'arrêté, mais il n'y a pas de forme obligatoire. Il suffit qu'ils soient écrits, datés et signés.

Le Maire prend donc des arrêtés et des décisions.

L'arrêté et la décision pour le Commissaire de police sont des ordres formels.

Commissaire de Police et Règlement municipal.

A. LE TERRITOIRE. — La compétence du Commissaire de Police s'étend à tout le territoire de la commune. Par territoire de la

(1) Jèze op. cit. page 82 :

Cette formule est trop lapidaire et son application étroite entraînerait une situation anarchique. Il est impossible d'admettre que tous les ordres émanant d'un supérieur hiérarchique soient, avant leur exécution, l'objet d'une étude de l'agent d'exécution. Le droit de refus d'obéissance ne saurait être admis que pour des faits notoirement interdits par la loi.

commune il faut entendre non seulement l'agglomération urbaine mais encore les faubourgs et les écarts ou lieux dits. Les bureaux d'octroi ne constituent pas une limite à sa compétence, « *ratione loci* ». Leur emplacement ayant été choisi uniquement en vue d'un meilleur rendement fiscal.

La circonscription des communes peut changer :

1° Par la réunion de plusieurs communes en une seule ;

2° Par la distraction d'une section pour la réunir à une autre ;

3° Par la distraction d'une section pour en faire une commune séparée.

Conséquence au point de vue de l'applicabilité des règlements.

Lorsqu'une section est réunie à une commune, la Cour de cassation a jugé le 15 février 1862 que les règlements spéciaux à la portion principale n'avaient pas besoin d'une publication nouvelle à moins que l'acte d'annexion ne l'ait expressément formulé (Cr. 15 février 1862, D. P. 62. 1. 448).

Par analogie il en serait de même si plusieurs communes n'en formaient plus qu'une seule.

Enfin, si une section de commune était distraite pour en constituer elle-même une distincte, les arrêtés légalement pris dans la commune dont faisait partie primitivement le territoire détaché, continueraient à s'appliquer aux habitants de la nouvelle, tant qu'ils n'auraient pas été abrogés par la nouvelle Municipalité (1).

Cette question du territoire peut encore présenter quelques difficultés au point de vue de l'application des règlements.

C'est ainsi qu'un Commissaire devra examiner la teneur du règlement et si les mesures qu'il prescrit s'appliquent à la partie urbaine, il ne devra pas en assurer l'exécution dans la partie rurale du territoire (2). Un arrêté municipal interdisant d'exposer la

(1) Trib. Simp. Pol. Montreuil-sur-Mer, 10 sept. 1912. Pand. franç. 1913-2-293.

(2) Cass. 7 Juillet 1854. — D. P. 54-5-640 ;

— 1^{re} Août 1852, — D. P. 62-5-274,

literie après certaines heures, aux fenêtres des immeubles de la ville ne s'appliquera pas à une ferme isolée.

Dans le même ordre d'idée, un règlement fixant le tarif des courses aux cochers de fiacre n'est applicable que sur le territoire de la commune. Le Commissaire de Police n'aurait donc pas à intervenir si le tarif fixé n'avait pas été respecté à l'extérieur, le Maire n'ayant aucune qualité pour régler hors du territoire soumis à son administration (1).

Territoire en Etat de Guerre. — Cet état résulte de la publication de l'Ordre de Mobilisation. Il n'est rien changé en ce qui concerne la Police aux conditions du temps de paix. Un décret du 7 Octobre 1909 établit les relations du Maire avec l'Autorité Militaire et décide que l'Autorité Civile ne peut rendre aucune ordonnance qu'après entente avec le Gouverneur de la Place et qu'elle ne peut se refuser à prendre les arrêtés que le Gouverneur jugerait nécessaires à la sécurité de la Place.

Mais l'autorité civile n'est pas destituée et le Commissaire de Police est toujours placé au point de vue municipal, sous l'autorité du Maire.

Un arrêté pris par le Gouverneur serait absolument inopérant.

Territoire en état de siège (2). — C'est généralement une loi qui proclame l'état de siège. Parfois le Président de la République (3). Enfin, dans les places de guerre, le commandant militaire a qualité pour le faire dans les cas suivants ;

1° Investissement de la place ;

2° Attaque de vive force par surprise ;

3° Sédition intérieure pouvant compromettre la sécurité de la place ;

(1) Cass. 20 Mars 1884. — Revue Générale d'Administration 1884. T. II, p. 68, (C^e des Omnibus d'Alger). — D. P. 84-1-428.

(2) P. Fauchille. Traité de Droit International, p. 1156 à 1174.

(3) L. 3 avril 1878 (art. 1 et 2).

4° Formation de rassemblements armés non autorisés dans un rayon de 10 kilomètres (1).

Le Commissaire de Police peut se trouver sous la dépendance de l'autorité civile ou de l'autorité militaire ou des deux à la fois.

Dès que l'état de siège est proclamé, les pouvoirs de police passent entre les mains de l'autorité militaire et le Commissaire de Police doit assurer l'exécution des mesures prises. Mais l'autorité militaire peut estimer qu'une partie de ces pouvoirs peuvent rester entre les mains de l'autorité civile, alors le Commissaire de Police sera placé sous l'autorité des deux, chacune en ce qui la concerne,

Il faut remarquer que ce sont les pouvoirs de l'autorité civile qui passent entre les mains de l'autorité militaire, mais ce transfert ne donne aucune qualité de plus. Les règlements pris ne peuvent avoir ni plus de force, ni plus d'étendue que s'ils l'avaient été par l'autorité civile. Ce qui est illégal avec celle-ci, l'est aussi avec l'autorité militaire (L. du 9 août 1849, art. 7). (2).

C'est à bon droit que le Juge de Police a refusé la sanction de l'article 471, n° 15 du C. P. à une réglementation dans la zone de l'intérieur et dans la zone des armées qui n'émane pas d'une autorité civile ou militaire investie de pouvoirs réguliers. (Cass. 16 février 1917).

L'autorité militaire bénéficie cependant des pouvoirs extraordinaires, mais limités, et le Commissaire de Police, requis pour les exécuter, ne pourrait se retrancher derrière le caractère délictueux qu'ils représentent.

Ce sont :

1° Le droit de faire des perquisitions le jour et de nuit dans le domicile des citoyens ;

(1) L. 10 juillet 1791. Décr. 24 décembre 1811.

(2) C'est tout au moins l'avis de la Cour de cassation mais pas celui du Conseil d'Etat.

2° Le droit d'éloigner les repris de justice et les individus qui n'ont pas leur domicile dans les lieux soumis à l'état de siège ;

3° Le droit d'ordonner la remise des armes et munitions et de faire procéder à leur recherche ;

4° Le droit d'interdire les réunions et publications pouvant provoquer des désordres.

Territoire envahi par l'ennemi (1). — L'occupation est un pur fait, elle ne substitue pas légalement l'autorité du belligérant envahisseur à celle du belligérant envahi.

Le gouvernement vaincu n'est pas remplacé par le gouvernement vainqueur.

L'occupation, dit le nouveau Manuel Français de Droit international de l'Armée de Terre et de Mer, ne transfère aucun droit de souveraineté à l'occupant, mais seulement l'exercice de quelques-uns des droits de la souveraineté, l'exercice de ces droits découle du pouvoir de fait de l'occupant et se trouve légitimé par la nécessité de sauvegarder l'ordre public indispensable aux habitants et à l'armée ennemie.

Il n'a pas toujours été observé, notamment par les Allemands qui s'y sont conduits dans la dernière guerre comme « en pays conquis ».

Il n'y a occupation qu'avec les deux conditions suivantes :

1° Le gouvernement légal est mis par le fait de l'envahisseur dans l'impossibilité d'exercer publiquement son autorité ;

2° L'envahisseur se trouve en mesure d'y substituer l'exercice de sa propre autorité.

Effet de l'occupation quant à la législation. — Les règlements de la Haye de 1899 et de 1907, contiennent un article 43 ainsi conçu :
« L'autorité du pouvoir légal ayant passé de fait entre les mains
« de l'occupant, celui-ci prendra toutes mesures qui dépendent de
« lui en vue de rétablir et d'assurer autant qu'il est possible,

(1) Fauchille, op. cit. pages 1156 et s.

(1) Le 9 août 1849, art. 9.

« l'ordre et la vie publics, en respectant, sauf empêchements
« imprévus, les lois en vigueur dans le pays ».

Législation. — Il n'est généralement pas touché aux lois civiles. L'ordonnance allemande du 21 Août 1870, lors de la guerre franco-prussienne disposa que les lois du pays occupé resteraient en vigueur au point de vue de la jurisprudence civile.

Les lois et règlements municipaux ont pour objet le maintien de l'ordre, de la tranquillité et de la sûreté publics. Rien ne fait supposer qu'ils seront suspendus et le Commissaire, resté en fonction, continuera à les appliquer.

Si même ces règlements étaient modifiés, et ils le seront probablement dans un sens plus restrictif et plus sévère, le Commissaire de Police devrait en assurer l'exécution, ceci étant parfaitement admis comme conclusion des instructions du Nouveau Manuel Français.

Les lois criminelles seront également maintenues dans l'intérêt même de l'occupant.

Les institutions également. « Il n'appartient pas à l'occupant, « déclare Von Ullmann, de modifier ou encore moins de supprimer l'organisation juridique telle qu'elle a été créée par la législation du pays ni d'interrompre le fonctionnement de l'organisme administratif. »

FONCTIONNAIRES. — Les Fonctionnaires ne cessent pas d'être les délégués du Gouvernement de leur pays et de lui devoir obéissance et fidélité. Ils résignent leur fonction s'ils en ont reçu l'ordre de leur propre Gouvernement. En l'absence d'un ordre semblable ils doivent continuer leur fonction, c'est un principe. Les Fonctionnaires d'ordre politique doivent se retirer, ceci vise les Commissaires Spéciaux.

Les Fonctionnaires administratifs continuent : Maires, Adjoints, Police. Ils ne doivent jamais oublier qu'au-dessus des intérêts d'un département, d'une province ou d'une commune, se placent les intérêts de la Patrie (Manuel d'Oxford, 1880).

Le Manuel Français dit que rien n'oblige les Fonctionnaires à continuer leurs fonctions s'ils en jugent l'exercice incompatible avec les devoirs du patriotisme.

Un Commissaire ne devrait donc pas prêter un serment de fidélité à l'envahisseur.

Le Commissaire de Police n'est donc pas obligé de rester en fonctions ; mais, s'il le fait, non seulement il ne devra prendre aucun engagement solennel à l'égard de l'occupant, mais encore dans ses attributions tripartites qui sont :

1^o Police Municipale,

2^o Police Judiciaire,

3^o Sûreté Générale,

il devra s'en tenir exclusivement aux deux premières, la troisième pouvant l'amener à une trahison.

Tout ce que l'envahisseur lui demandera d'illégal ou de contraire à l'intérêt national devra être refusé énergiquement quelles que puissent en être les conséquences pour ses biens ou pour son existence.

La chose contraire à l'intérêt national nous semble être toute démarche, enquête, rapport, qui aurait pour résultat d'entraver les moyens de défense. Ainsi, un Commissaire de Police ne saurait être contraint à des dénonciations, mais il devra obéir aux réquisitions toutes matérielles : combustibles, denrées, etc. S'il y a conflit de devoirs, il doit se démettre.

B. LE RÈGLEMENT PROPREMENT DIT. — Le règlement municipal est applicable à tous les habitants et à tous les immeubles de la commune, que leur propriétaire soit présent ou absent et à toute personne séjournant dans la commune quelle que soit la durée du séjour.

L'arrêté n'a pas de forme obligatoire, mais il doit être écrit, daté et signé.

Les citoyens ne sont tenus d'obéir qu'aux arrêtés légalement

pris, c'est-à-dire qui non seulement rentrent dans les attributions du Maire, mais encore qui ont été portés à leur connaissance par la voie légale, c'est-à-dire s'il s'agit d'arrêtés réglementaires, par l'affichage, et pour les arrêtés individuels, par notification (1).

La connaissance personnelle par l'intéressé n'est pas suffisante, mais l'affichage suffit. Il en est des règlements municipaux comme des lois, que nul n'est sensé ignorer.

La jurisprudence a admis que la notification individuelle implique la remise d'une copie, la signification verbale étant insuffisante. La mention apposée par l'agent de police sur une pièce quelconque ne suffit pas, n'ayant pas de force probante (2).

Les arrêtés temporaires s'exécutent immédiatement, les arrêtés permanents un mois après la remise de l'ampliation au Préfet ou Sous-Préfet. Donc avant que le délai n'ait couru, le règlement est inapplicable et le juge de police devrait refuser l'application de l'article 471 du C. P., paragraphe 15.

A noter que le recours formé contre un arrêté municipal n'en suspend pas l'exécution (Cr. 24 Janvier 1902. --- D. P. 1902-5-57).

Il ne peut être délivré aucune dispense individuelle à l'application des règlements, qu'elle soit écrite ou verbale (Cr. 3 Août 1855. --- D. P. 55-1-446, 8 et 22 Août 1860-15 Avril 1861. --- D. P. 61-5-409).

Le contrevenant, autorisé par l'Officier de Police Judiciaire chargé de l'exécution des règlements municipaux, ne pourrait même invoquer cet argument pour justifier sa bonne foi (Cr. 19 Juin 1857. --- D. P. 57-1-374).

Il n'appartient même pas à l'Autorité qui a édicté le règlement de police à dispenser qui que ce soit de s'y conformer (Cass. 12 Décembre 1918. --- B. Cr. p. 43).

(1) Cass. 10 mars 1893 ; 20 octobre 1893. Revue générale d'administration 1894. T. I. page 59

(2) Cass. 4 août 1899. Revue générale d'administration 1900, T. I. page 37. Cr. 29 juillet 1893, D. P. 94. I. 295.

Notons qu'est légal l'arrêté pris par le Maire nommé irrégulièrement, si cette nomination n'a fait l'objet d'aucun recours (Faus-tin Hélie) (1).

Si un arrêté municipal était pris en application d'une loi spéciale et que cette loi fût rapportée, l'arrêté n'en serait pas moins valable tant qu'il n'aurait pas été abrogé lui-même, à moins qu'il ne soit en opposition avec une loi nouvelle (Cr. 19 Septembre 1856. D. P. 56-1-418. — 20 Mai 1887. - D. P. 88-1-90. — 14 Février 1902. - D. P. 1902-1-584).

Enfin, non seulement le règlement municipal est en vigueur constamment et pour tous, mais encore le Juge a considéré à bon droit que le Maire avait commis une faute en empêchant les agents municipaux de constater par des procès-verbaux, les infractions aux arrêtés et d'avoir refusé, malgré les plaintes des intéressés, de donner suite aux constats qui avaient été dressés (2).

Le Commissaire de Police, en qualité de Ministère Public, peut seul se soustraire à cette obligation. En effet, c'est lui qui exerce l'action publique, c'est donc lui seul qui est juge de donner à une infraction à un règlement de police, la suite qu'il juge utile. Le Juge de Paix ne pourra qu'invoquer l'illégalité pour refuser l'application de l'article 471, n° 15, du C. P., mais le représentant du Ministère Public pourra classer l'affaire sans suite, sauf bien entendu s'il y avait un ordre formel du chef hiérarchique d'exercer des poursuites.

Il est donc indispensable pour lui de connaître les principes qui viennent d'être exposés afin de pouvoir juger sainement les conclusions à prendre.

(1) Gaz. Pal. -- Table alphab. tome II. V° Règlement admⁱⁿ, Sér. I, parag. 1, art. 4.

(2) Cass. 25 Fév. 1913 -- Gaz. Pal, 1913-1-624. -- Gaz. Trib. 26 Juillet 1913,

Et alors pourra se produire cette situation : d'une part, le Commissaire de Police agissant sous l'autorité du Maire au point de vue municipal, dressera procès-verbal au contrevenant, d'une autre part, comme représentant du Ministère Public, il ne donnera aucune suite au procès-verbal dressé par lui.

N'oublions pas enfin qu'un règlement de police a priorité sur un règlement purement fiscal et qu'ainsi, un forain, par exemple, ne saurait invoquer pour sa défense, le règlement municipal qui a permis de percevoir un droit de stationnement, tandis qu'un autre arrêté interdisait ce stationnement au même moment et enfin qu'un règlement qui ne serait pas pris en application d'une loi n'a aucune valeur.

Le Commissaire de Police et le Conseil Municipal. — Le Conseil Municipal n'exerce aucun contrôle sur le Commissaire de Police. Il n'a aucune autorité sur lui. Le Commissaire n'est donc pas tenu d'obéir aux injonctions que lui adresserait un Conseiller.

Il en serait ainsi, non seulement pour un règlement que le conseiller se serait arrogé le droit de faire, mais encore pour un ordre quelconque rentrant dans les attributions de police municipale, ordre auquel le Commissaire aurait obtempéré s'il était émané du Maire.

Non seulement le Conseiller municipal est sans action, mais le Conseil tout entier délibérant, n'a aucune emprise et c'est à bon droit que le Préfet annulerait la délibération d'un Conseil formulant un blâme contre le Commissaire de Police, une semblable délibération étant contraire à ses attributions.

Il peut cependant émettre des vœux en ce qui concerne la police municipale (Conseil d'Etat 27 Juin 1890) mais pas l'administration générale.

Il ne peut donc demander la révocation du Commissaire de Police ou son déplacement et il ne pourrait pas par exemple refuser une demande d'augmentation de traitement en reprenant les

attendus d'une délibération antérieure qui contenaient un blâme, délibération annulée par la suite par le Préfet. Mais il pourra émettre le vœu qu'un règlement municipal soit pris (1).

Enfin, n'oublions pas que le conseil a un pouvoir souverain de contrôle de la gestion financière du Maire, que si le traitement et les frais de bureau sont obligatoires, ceux des agents de police ne le sont pas, et que dans ces conditions il pourra exercer une influence sérieuse sur l'organisation de la police municipale en réduisant ou en augmentant les crédits affectés à ce service.

Mais le Commissaire n'a directement aucun rapport de service avec les conseillers municipaux,

Commissaire de Police et Maire remplacé. — Le Maire peut être absent, suspendu ou révoqué. Il est aussitôt remplacé, d'abord par un adjoint dans l'ordre du tableau et à défaut d'adjoint, par un conseiller municipal désigné par ses collègues (2). Si, pour un motif quelconque, il n'était pas procédé à la désignation de ce Maire intérimaire, c'est le premier conseiller dans l'ordre du tableau qui de droit en remplirait les fonctions.

Le remplaçant du Maire agit, dit la loi, dans la plénitude des fonctions de celui-ci. Le Commissaire de Police se trouve donc à son égard dans une situation absolument identique à celle qui le lie au Maire. Les règlements de police et les mesures de police ont une force égale et le Commissaire de Police ne pourrait se dérober à leur exécution.

Il est bon de noter que l'Adjoint ou le Conseiller faisant fonctions de Maire peuvent à leur tour désigner un délégué pour une partie de leurs attributions. Un Conseiller municipal faisant fonction de Maire pourrait donc désigner un autre Conseiller et le charger de la Police.

Commissaire et Délégué à la Police. — Seuls, le Maire ou l'Ad-

(1) Morgand, op. cit. Vol. 1, p. 589.

(2) Morgand, op. cit. Vol. 1, p. 169.

joint ou Conseiller faisant fonctions de Maire, peuvent déléguer par arrêté une partie de leurs fonctions à un ou plusieurs adjoints ou en cas d'absence ou d'empêchement à un ou plusieurs Conseillers municipaux. Le Commissaire sera donc placé soit sous l'autorité du Maire, en cas d'empêchement, sous l'autorité de l'Adjoint ou du Conseiller délégué à la police, et des deux en même temps, car si le délégué agit au nom du Maire, ce dernier a toujours sur son délégué, un droit de surveillance et la loi ajoute qu'il en a même la responsabilité.

Commissaire et Délégation spéciale. — La délégation spéciale est désignée dans des conditions toutes particulières. Ses attributions se bornent généralement à faire des actes de pure administration, conservatoire et urgente. Cependant des circonstances de fait peuvent l'obliger à prendre des réglemens ou des mesures dont l'exécution sera confiée à la Police municipale. Le paragraphe I de l'article 87 de la loi de 1884 a précisé que le Président et à son défaut, le Vice-Président de la délégation spéciale remplit les fonctions de Maire et une Circulaire Ministérielle du 15 Mai 1884 ajoute qu'ils ont les mêmes droits que les Maires et adjoints élus. Il faut donc en conclure qu'ici encore le Commissaire devra dès l'entrée en fonctions de la délégation, se considérer comme mis à la disposition du Président pour assumer la direction de la Police municipale. Le Président pourra même nommer ou révoquer des agents communaux.

L'égalité de situation est d'ailleurs telle que le président peut déléguer au vice-président ou à un membre, une partie de ses pouvoirs. (Déc. ministérielle Int. 16 avril 1887).

Le Commissaire est donc en face de la délégation spéciale, dans une situation identique à celle qui le place auprès du Conseil municipal.

Commissaire et Adjoint spécial (1). — Rappelons que l'adjoint

(1) Morgand, op. cit,

spécial est désigné dans les sections de commune qui, en raison de leur éloignement, du danger ou de l'impossibilité momentanée de communication avec le chef-lieu, rend nécessaire. La loi précise qu'il remplit les fonctions d'officier de l'état-civil et qu'il peut être chargé de l'exécution des lois et règlements de police dans cette partie de la commune. Il n'a donc pas le droit de prendre des règlements. L'article 94 de la loi municipale dit expressément que le Maire prend des arrêtés pour ordonner les mesures locales. Dans la circonstance leur exécution pourra être confiée à l'adjoint spécial. L'adjoint spécial a donc un pouvoir d'exécution, comme le Commissaire, il n'a aucune autorité sur lui. L'adjoint spécial n'est pas délégué du Maire, il est nommé par décret, il n'agit donc pas au nom du Maire. Le Commissaire en présence de l'adjoint spécial aura une deuxième personne chargée de l'exécution avec des pouvoirs semblables aux siens, mais non pas une autorité. Le Ministre de l'Intérieur, consulté, a répondu que le Maire ne pouvait pas déléguer les attributions de l'adjoint spécial. Il s'agissait en l'espèce du remplacement d'un adjoint spécial empêché. L'adjoint spécial, nous le répétons, tient ses pouvoirs du décret de nomination et ne représente pas le Maire à tel point que, s'il n'est pas conseiller municipal, il n'a pas entrée au conseil.

Il est vrai qu'une note du Ministère de l'Intérieur du 13 Juin 1887, dit que le Maire appréciera s'il doit déléguer à l'Adjoint spécial ses attributions de Police Municipale.

L'Adjoint spécial devient-il alors le délégué ? J'estime que les deux solutions ne sont pas incompatibles.

Si l'Adjoint spécial est un Conseiller Municipal, il peut très bien être délégué par le Maire dans une partie de ses attributions (police), car il tombe complètement dans les cas prévus où le Maire est empêché (Art. 82, Loi de 1884).

Il peut donc réglementer et exécuter, et le Commissaire de Police est avec lui, dans la même situation qu'avec le Maire.

Si l'Adjoint spécial n'est pas Conseiller, il ne peut pas être délégué du Maire. C'est un agent d'exécution comme le Commissaire et sans autorité sur lui.

Commissaire et Préfet se substituant au Maire. — Nous savons que, selon les circonstances, négligence ou refus, le Préfet pourra se substituer au Maire ou charger quelqu'un d'agir en son nom.

Dans ces circonstances, le Préfet ou son délégué agit à la place du Maire. Quoique ses interventions soient strictement limitées, il est indéniable que si le fait voulait que le Préfet fut dans l'obligation d'avoir recours au Commissaire de Police, celui-ci serait à son égard dans une situation de dépendance absolue, le Préfet agissant au lieu et place du Maire. Et j'estime que dans ce cas, s'il y avait une faute de service commise par le Commissaire, c'est la ville qui serait responsable et non l'Etat.

Mais dans le cas où le Préfet voudrait exécuter une mesure municipale sans avoir usé des formes que lui impose la loi, c'est-à-dire mise en demeure ou arrêté applicable au moins à deux communes ? Le Commissaire devrait encore s'incliner, car le Préfet est son supérieur hiérarchique, mais il est probable que la mesure prise serait illégale et constituerait un excès de pouvoir, et que les responsabilités prévues plus haut incomberaient à l'Etat et peut-être bien au Préfet personnellement.

Commissaire et Syndicat des communes. — Le décret de constitution d'un syndicat de communes précise les matières dont il aura à s'occuper. Si, pour une raison quelconque, le Commissaire de police était appelé à intervenir, il ne devrait pas oublier que seul le Maire de sa résidence a autorité sur lui au point de vue municipal et que sa compétence ne sort pas du territoire de la commune. Il n'aurait donc pas à exécuter les ordres des Maires d'autres communes faisant partie du syndicat, ni à faire des actes d'exécution sur le territoire des autres communes, à moins bien entendu qu'un décret ait étendu sa compétence sur celles-ci,

Commissaires dont les attributions sont étendues à plusieurs communes. — Il agira dans chacune d'elles comme si sa compétence ne s'exerçait que sur celle-là. Il appliquera à chacune les règlements qui lui sont spéciaux et ne pourra emprunter la réglementation des autres communes. Il sera placé au point de vue municipal sous l'autorité de chaque Maire, chacun ayant des pouvoirs égaux à ceux des autres.

Le Commissaire de Police doit non seulement connaître les relations juridiques qui le lient avec l'autorité administrative créatrice du règlement mais il doit aussi connaître la portée de ce règlement.

Et ici se pose le problème de l'illégalité du règlement et de l'obligation faite au fonctionnaire de l'appliquer.

Le Commissaire de Police est-il qualifié pour discuter la légalité du règlement ?

Légalité du règlement et des ordres. — Un grand principe peut être tiré de la jurisprudence et des auteurs.

« Les principes de la hiérarchie et de la subordination administrative s'opposent à ce que l'inférieur puisse entraver l'action de son supérieur et lui susciter une opposition devant le juge.

« Considérant que l'arrêté du Préfet du Gers, en date du 22 Janvier 1850 était relatif à des mesures de police dont le Maire de Lectoure était chargé d'assurer l'exécution. Considérant... qu'à ce titre il est sans qualité pour se pourvoir contre le dit arrêté » (Conseil d'Etat 13 Janvier 1853 — Barreau Laferrière. Traité de la juridiction administrative, tome II, page 446).

Et Hauriou précise dans sa théorie de la hiérarchie et de l'obéissance passive, page 104 :

« La hiérarchie impose aux agents inférieurs l'obligation non seulement d'observer la loi, mais d'obéir au chef qui s'interpose entre eux et la loi. La hiérarchie engendre la discipline. Le subordonné doit suivre les ordres à la lettre. La hiérarchie enlève au fonctionnaire le pouvoir propre de décision, il est sous

« l'autorité du chef à moins que la loi ne lui donne un pouvoir propre, il est alors sous le contrôle du supérieur hiérarchique ».

Peut-on tirer de là une conclusion ?

La chose semble difficile surtout si l'on examine de près la question de l'illégalité.

Etant donné le caractère de la décision qui est généralement restrictive ou prohibitive de droits ou de libertés, on peut affirmer que toute mesure prise peut entraîner des responsabilités personnelles soit de l'agent d'exécution s'il y a eu de sa part fait personnel, soit celle de l'administration s'il y a faute de service.

Or les droits des administrations ne se présument pas, ils doivent avoir été établis et réglementés par une autorité compétente (loi ou règlement).

L'administration commet une voie de fait si elle use d'un droit qui n'a pas été au préalable formellement réglementé. (Conf. 22 avril 1916, Préfet Côte-d'Or).

La victime peut demander réparation des dommages devant les tribunaux judiciaires, soit à l'encontre de l'agent, soit à l'encontre de l'administration elle-même.

L'illégalité peut encore se manifester d'une autre façon.

Les lois relatives à la police donnent aux autorités disposant du pouvoir réglementaire le pouvoir de prescrire par des mesures appropriées le maintien du bon ordre et de la sécurité publique. Ces autorités ont cru qu'elles avaient non seulement le pouvoir de faire des règlements qui restreignent des libertés consacrées par les lois interdisant certains actes, mais encore en soumettent d'autres au régime de l'autorisation préalable ou prescrivent des précautions détaillées.

Et M. Hauriou conclut (1) : « C'est une erreur en présence des libertés consacrées par les lois, les droits de la police se bornent

(1) Hauriou, op. cit. p. 68.

« en principe à la faculté d'imposer aux particuliers l'obligation
« d'assurer par eux-mêmes, par des abstentions ou par des actes
« dont ils ont le libre choix et la responsabilité, le maintien de
« l'ordre ».

Pour donner aux magistrats chargés de la police le droit d'interdire ou de prescrire des actes déterminés, il faut des dispositions de lois spéciales.

Ainsi la légalité du règlement peut être attaquée quant à son auteur, quant à son objet, quant à son sujet.

Le Commissaire de Police n'est nullement qualifié pour les discuter. Il existe deux moyens pour faire prononcer cette illégalité :

1° Le recours au Conseil d'Etat ;

2° Le jugement en Simple Police.

Rien ne reconnaît au Commissaire le droit de le discuter. Il est sans doute juge de l'opportunité de l'application, mais non sans appel. Devant un ordre impératif du Maire, même s'il était personnellement opposé, il devrait obéir et dresser procès-verbal.

Mais il ne faut pas oublier que sa personnalité se dédouble, et, qu'après avoir été Commissaire de Police, agent d'exécution, il deviendra Ministère public, et, qu'ici, il ne dépend que de sa conscience. Il pourra renoncer à prendre des conclusions et nul ne pourra lui en demander des comptes.

Le Maire pourra contraindre le Commissaire à agir mais n'obtiendra pas de sanction. Le Commissaire, fermement décidé à renoncer à toute poursuite, sera contraint d'user, à son corps défendant, les armes que l'on placera de force dans ses mains (1).

En résumé, le Maire, disposant de l'autorité réglementaire, exigeant des actes d'exécution, n'obtiendra qu'une satisfaction de pure forme, et le Commissaire, qui tient ses pouvoirs directement

(1) Le Juge ne peut acquitter en basant sa décision sur ce que la prévention a été abandonnée par le Ministère public. 30 Août 1851. D. P. 51-1-303,

de la loi, sera cependant dans l'obligation d'obéir, mais son acte d'indépendance se traduira d'une autre façon, dans la phase effective, celle de la sanction matérielle.

Ce n'est donc en fait que en tant que Ministère Public que le Commissaire de Police pourra contester la légalité du règlement.

Nous aurons l'occasion de revenir sur la question des conditions de légalité en traitant de l'autonomie du Commissaire de Police.

Les mesures d'exécution. — Les Commissaires sont chargés de la police administrative ; ils doivent donc veiller à l'exécution des mesures prises par l'autorité administrative soit pour maintenir l'ordre et la tranquillité, soit pour assurer le bien être général. (Le POITEVIN, dictionnaire des Parquets, page 728).

Or le droit des Maires à prendre des mesures dans l'intérêt de la tranquillité, de la sécurité et de la salubrité des habitants, est incontestable.

Ce droit, nous l'avons déjà dit, se traduit non seulement par le pouvoir de prendre des règlements, mais encore de prendre des décisions, de prescrire des mesures momentanées qui ne revêtent pas toujours la forme du règlement.

Quel est le degré d'obéissance du Commissaire de Police ?

« Le fonctionnaire est tenu d'obéir même aux ordres de service
« qu'il juge contraires à la loi, car la hiérarchie interpose entre la
« loi et lui un corps, de doctrines interprétatives dont la partie
« juridique est nulle vis-à-vis du public ou des tribunaux, mais
« dont le sens est absolument impératif pour les agents adminis-
« tratifs compris dans cette hiérarchie. Il en serait autrement si
« l'exécution de l'ordre comportait une infraction à la loi pénale,
« le devoir hiérarchique ne constituerait pas une justification de-
« vant le tribunal répressif. (G. RENARD, Cours élémentaire de
« Droit public 1922, page 131) ».

Le Commissaire de Police est placé sous l'autorité du Maire

pour l'exercice de la Police Municipale. L. Bequet. Rép. de Droit Administratif 1905, vol. 22, page 265.

Le Maire peut-il donc prescrire toutes les mesures qu'il lui plaira d'édicter, et le Commissaire devra-t-il obéir ?

Pour le règlement, nous l'avons vu, aucun doute, mais « il y a « dans les matières de police autre chose que l'exercice du pouvoir « réglementaire, il y a l'exécution des mesures d'ordre, c'est-à-dire qu'il y a de l'opération » (1).

Or l'action prescrite peut l'être soit en vue de l'application du règlement, soit en dehors de toute question réglementaire.

Les Renseignements. — C'est ainsi qu'un rapport demandé par l'autorité municipale sur les troubles qui se sont produits au cours d'une réunion politique devrait être fourni. Le Maire ayant, en effet, la police des lieux où se font de grands rassemblements, mais il ne saurait exiger du Commissaire des renseignements sur l'attitude politique d'un adversaire. Ce sont des renseignements qui peuvent intéresser la Sûreté Générale, mais qui n'ont rien de commun aux attributions du Maire.

Mais le Commissaire ne pourra se refuser à donner au Maire tous renseignements d'ordre économique, sanitaire, etc..., en un mot, tout ce qui se rapporte à la vie locale.

Nombre de Maires ont pris l'habitude, sur la demande de n'importe qui, de fournir des renseignements de personnes (mariages particulièrement) qui revêtent un caractère privé. Ces renseignements sont demandés au Commissaire de Police. J'estime que ce fonctionnaire devrait les refuser. Ces Maires manquent grandement à leurs devoirs et encourent une lourde responsabilité personnelle. Ces renseignements n'ont rien de commun avec la police municipale.

Il a été jugé, en effet, que le Préfet a accompli un acte adminis-

(1) Hauriou, op. cit. p. 175.

tratif en adressant à un fonctionnaire placé sous ces ordres, une demande de renseignements sur un candidat à une fonction publique. (Agen, 23 mars 1903).

Mais si le détenteur de ce renseignement en fait un usage autre que celui prévu par une sage administration, il endosse une responsabilité personnelle. Et quelle sera alors la responsabilité de celui qui l'a fourni ? Le Maire est chargé de la Police municipale, l'énumération de ses pouvoirs de police fixés par la loi de 1884 n'est pas limitative, mais elle se révèle à trois grands caractères : sécurité, tranquillité, salubrité. Toute autre action sort donc de ses attributions et le Commissaire de Police n'est mis à la disposition du Maire que pour l'exécution de la Police municipale. Nous ne connaissons aucun jugement confirmant la responsabilité du Commissaire.

Mais le Préfet qui fournit, non pas au Gouvernement mais à des tiers dénués de toute qualité pour recevoir une telle communication, des renseignements sur l'attitude ou les tendances politiques ou autres de tels ou tels de ses administrés, doit être considéré, non comme ayant agi dans l'exercice de ses fonctions, mais en dehors de cet exercice (Seine 3 janvier 1905).

La responsabilité certainement serait aussi grande pour des renseignements d'ordre absolument privé, conduite, mœurs, solvabilité, etc.

Le critérium qui distingue les renseignements fournis quant à la responsabilité endossée, réside dans l'intention du demandeur et la connaissance qu'avait celui qui les a fournis, de l'usage qui en serait fait.

Et dans le cas où, au lieu d'un renseignement, le Maire prescrirait un acte au Commissaire de Police, quelle devrait être l'attitude de celui-ci ?

Il est évident que pour tout ce qui rentre dans les attributions du Maire, le Commissaire de police n'a qu'à obéir.

Mais il peut arriver que les ordres donnés, après exécution, constituent un délit ou un quasi-délit. Le fonctionnaire serait-il couvert par l'ordre du chef hiérarchique ?

Le Commissaire de Police doit refuser ou alors il engage sa responsabilité personnelle.

Acte quasi-délictueux. — Le Maire prescrit à la police de prendre une mesure illégale et qui porte un préjudice matériel au tiers. Le Maire et le Commissaire endossent une responsabilité et peuvent se voir condamner à des dommages-intérêts.

Un Maire et un Commissaire de Police ont été déclarés responsables à raison de la destruction de poteaux et barrières que le demandeur avait plantés sur un chemin dont la possession légale lui avait été reconnue par décision judiciaire, bien que l'acte incriminé ait été fait en exécution d'un arrêté par lequel le Maire, postérieurement à cette décision, avait prescrit l'enlèvement de tous les obstacles sur les chemins publics, y compris les chemins litigieux (Amiens, 18 février 1878).

Actes délictueux en matière pénale. — La responsabilité du Commissaire de Police sera encore plus grande. Il tombera dans le droit commun et pourra non seulement être condamné à des dommages-intérêts, mais il encourra encore des sanctions pénales. Les délits et les crimes sont établis par le Code pénal et nul n'a le droit de les autoriser ni de les ordonner. L'ordre supérieur hiérarchique ne saurait être pris en considération.

C'est ainsi que des poursuites ont été valablement intentées contre un Commissaire de Police à raison de paroles injurieuses adressées à un particulier alors même que ces paroles ont été prononcées à l'occasion de l'exécution par le dit Commissaire d'un arrêté préfectoral (Tr. Conf. 2 avril 1881).

Des poursuites ont été encore valablement intentées contre un Commissaire qui avait lacéré des affiches électorales apposées sur

le mur de la Mairie, ce fait constituant un délit et non un acte administratif (Montpellier, 12 janvier 1883).

Il en serait de même pour les arrestations ou détentions arbitraires.

Il faut donc en conclure que l'autorité du Maire sur le Commissaire de Police, même en tant qu'exécution de règlements ou d'actes prescrits est loin d'être absolue.

Sans doute, la responsabilité personnelle du Commissaire disparaîtra lorsqu'il s'agira d'actes vraiment administratifs. Les indemnités demandées devant être mises à la charge de la commune si elles sont obtenues. Mais lorsqu'il s'agira de faits délictueux ou quasi délictueux, la responsabilité sera absolue, aucune raison majeure ne pourra être invoquée.

Le Commissaire de Police a donc le droit, non seulement d'examiner les actes qui lui sont prescrits, mais même encore d'en refuser l'exécution. Ce geste pourra être qualifié d'indiscipline par certains, et cependant rien ne saurait couvrir le Commissaire devant les tribunaux s'il était poursuivi pour un délit.

L'ordre formel du Préfet lui-même serait nul, personne n'ayant le droit d'ordonner un acte délictueux.

Des poursuites ont été valablement intentées contre des agents de police ayant lacéré des affiches sur l'ordre du Sous-Préfet.

*
* *

Quelques années de pratique professionnelle nous permettent d'affirmer que, aujourd'hui encore, ce sont des pratiques constantes qu'il serait de la dignité et de l'intérêt bien compris du Commissaire de Police de faire savoir aux Maires qu'ils ne sauraient être obligés de déférer à de semblables questions.

Mais certainement un conflit s'ensuivrait dans lequel le Commissaire se verrait taxer de manque de doigté et serait certainement l'objet d'un déplacement dans l'intérêt du service.

Voilà donc des circonstances dans lesquelles le Commissaire de Police agit par ordre. Il est cependant reconnu par tous que dans nombre de circonstances la police intervient de sa propre autorité et sans règlement. C'est la mesure de police ainsi que le dit l'article 15 de la loi de 1917 sur l'ivresse.

CHAPITRE II.

Droit d'initiative du Commissaire

La Mesure de Police

L'autorité administrative dispose de deux moyens, la réglementation et la coercition.

Nous ne parlerons que de cette dernière.

La coercition est un instrument de force mis à la disposition de la réglementation et qui la fait respecter. Le but pratique de la fonction administrative est de premier plan, il s'agit par exemple de rétablir l'ordre troublé. Le moyen juridique est de second plan, il consistera à prendre le règlement.

La coercition se présente de deux façons ;

1° Il est dressé procès-verbal pour toute infraction commise et le jugement sera prononcé par le Juge de paix, qui appréciera ;

2° Mais ainsi que le fait fort justement remarquer M. Hauriou, la lenteur de la répression pénale et la nécessité de faire cesser le désordre, obligent à recourir à un autre moyen et c'est ici que la police décide et exécute tous les moyens qui lui paraissent utiles.

Il est bien évident que ceci n'est pas une sanction. Celle-ci ne peut être appliquée que par un juge compétent et en vertu d'un texte légal formel. C'est un acte administratif et non une sanction pénale.

La police est à la disposition de l'autorité administrative pour le maintien de l'ordre. Le Maire est chargé de veiller à l'ordre, et le soin en est confié à la police.

Il est bien évident que le Commissaire de Police n'a pas le pouvoir de faire des règlements, ceci ne lui a jamais été donné dans ses attributions, mais il les fait respecter.

Mais le Maire n'a pas seulement le devoir et le droit de faire des règlements. Son rôle est plus large : il assume la gestion municipale et cela d'office et nous savons que celle-ci n'est pas restreinte à des formules. Elle est permanente, elle est forcée, et le Maire y pourvoit par des décisions qui n'obligent à aucune condition de forme qui en entraverait l'exécution.

Dans les limites que nous avons étudiées, il administre dans l'intérêt général.

Le Commissaire de Police le supplée-t-il en ce qui concerne ces décisions ? En fait et en droit, la chose nous semble incontestable.

Il suffira de mentionner le nombre important de personnes qui, tous les jours dans les commissariats viennent demander une autorisation quelconque. Si l'on s'en tenait au rôle exclusif d'agent d'exécution, nous devrions évincer tous les solliciteurs. Or, nous agissons directement dans des cas excessivement nombreux qui n'ont jamais été ni classés, ni réglementés.

C'est une troupe de passage qui demande à faire un concert dans un établissement public, c'est un camelot qui désire s'installer au coin d'une rue et vendre sa paccotille, etc. La décision prise est une véritable décision exécutoire et cependant c'est généralement le Commissaire de Police qui octroie ou refuse l'autorisation (1).

En fait également, si le Maire est chargé de veiller au maintien de la sécurité, de la sûreté et de la tranquillité, il ne peut en assumer lui-même l'exécution.

(1) Il est bien entendu que c'est sous le couvert de l'autorité du Maire qu'il agit.

Le Commissaire de Police et les forces de police lui ont été données pour exécuter la mission que le législateur lui a confiée.

L'article 26 du décret du 11 novembre 1903 modifié par le décret du 18 avril 1914 dit qu'en cas d'incendie « la direction et l'organisation du secours appartient à l'officier ».

L'autorité locale conserve ses droits pour le maintien de l'ordre pendant le sinistre ; la Cour de cassation a même jugé, le 4 décembre 1894, que dans ces circonstances, le Maire agit dans l'intérêt général. N'est-ce pas la reconnaissance de l'intervention spontanée.

La loi sur l'ivresse, du 1^{er} octobre 1917 dit dans son article 13 : « Toute personne trouvée en état d'ivresse dans les rues, chemins, places, cafés, cabarets et autres lieux publics, devra être, par mesure de police, conduite à ses frais au poste le plus voisin ou dans une chambre de sûreté pour y être retenue jusqu'à ce qu'elle ait retrouvé la raison ». N'est-ce pas la reconnaissance de la mesure de police ?

Est-ce le Maire qui agira sans cesse ? Non (1). La concentration du pouvoir de contrainte et celle du pouvoir de décision se comprennent facilement (Hauriou). L'organe exécutif est permanent parceque « la mécanique sociale » est en action constante.

L'acte administratif est donc une mesure de police. Cette mesure c'est le fonctionnaire qui dirige les services de police qui la met en application.

Le Maire a la gestion d'office, il l'assume par le règlement et l'action d'office. L'un et l'autre sont exécutés par les services de

(1) Remarquons qu'il n'y a pas similitude de situation entre le Commissaire de Police et les autres chefs de services municipaux, quoique le Maire agisse par l'intermédiaire de l'un ou de l'autre. C'est parce qu'il ajoute à son rôle administratif un droit de contrainte, le pouvoir de provoquer des sanctions pénales qu'il a une situation particulière dans l'organisme municipal.

police. Celle-ci doit faire respecter le règlement. Elle exécute la décision exécutoire, Mais il n'y aura pas toujours eu décision exécutoire formelle. Les circonstances imposeront l'obligation cependant d'en prendre une. Il ne sera pas toujours possible d'avoir recours au Maire pour l'obtenir, notamment en cas d'urgence.

La gestion d'office sera-t-elle donc suspendue ? Non. Le Commissaire de Police est chargé d'exécuter tout ce que la loi lui prescrit pour veiller au maintien de la tranquillité, de la sûreté et de la salubrité publique. Le Maire, en raison même de la permanence de cette gestion ne peut y suffire et il a comme auxiliaire le Commissaire de Police.

Quelle serait la réflexion générale si, à la suite d'un incident sur la voie publique, le Maire reprochant au Commissaire de n'être pas intervenu, celui-ci lui répondait : « Je n'avais pas d'ordres ! ». Un tel raisonnement est inadmissible et j'estime que le Commissaire aurait été grandement coupable et aurait totalement manqué à ses devoirs. Le Maire se décharge sur le Commissaire de Police de ce soin. Sans doute, c'est ce magistrat municipal qui réglemente, qui décide, c'est lui qui prend la décision officiellement. Mais en cas d'urgence et lorsqu'on sera dans l'impossibilité d'avoir l'avis du Maire, le Commissaire de Police agira spontanément (1).

Une obéissance absolue est due aux décisions, aux mesures d'exécution. Il n'existe aucun recours ayant un effet suspensif. C'est là une force redoutable qui, nous le verrons, est contrebalancée par la responsabilité.

La fonction administrative n'a pas pour but seul de créer des situations juridiques, elle a avant tout un but technique dont la

(1) Une commune doit être déclarée responsable d'un accident qui a été rendu possible par la négligence de ses agents de police qui n'ont point empêché le tir de fusées à baguettes en un endroit de la ville où les accidents semblaient inévitables (Bordeaux 26 fév. 1912. Rec. Bordeaux 1912. 4. 197).

réalisation peut créer des situations juridiques et les fautes commises dans la gestion entraînent une responsabilité (1).

Quel est le cadre dans lequel le Commissaire de Police peut exercer cette action d'office.

Il doit d'abord ne pas oublier que ses droits sont avant tout inférieurs à ceux du Maire, il ne peut prendre que des mesures dont l'exécution doit être immédiate, des mesures urgentes. Il devra se rappeler aussi que puisqu'il exécute la pensée du Maire, il ne peut outrepasser ses attributions. Or, le magistrat municipal veille à la sécurité, à la sûreté et à la tranquillité des habitants. Le Commissaire ne doit donc pas sortir de ce domaine, Il ne devra pas oublier non plus les grands principes de liberté qui constituent la charte de la démocratie française, Liberté individuelle, Liberté de conscience, Liberté du commerce et de l'industrie, Egalité civile, etc.

Et M. Hauriou, dans une phrase qui nous a semblé être une véritable révélation sur l'action de la police, dit fort justement ceci : « On ne saurait trop se pénétrer de cette idée que les prétentions émises par les nombreux agents d'exécution avec lesquels le public se trouve en contact, agents des régies financières, agents-voyers, agents de police même, ne sont pas des décisions exécutoires, ne sont que des mesures d'exécution. La décision exécutoire est cachée derrière, c'est l'acte en vertu duquel ces prétentions se manifestent. Dans les cas douteux, on peut provoquer une décision exécutoire incontestable en formant contre les agissements des agents d'exécution un recours hiérarchique devant l'autorité la plus proche et en forçant celle-ci à endosser ».

(1) Remarquons encore ici que ce qui donne au Commissaire de Police un caractère particulier, c'est qu'il prévient et qu'il réprime. Dans la circonstance il indique une mesure, peu importe qu'elle gêne la liberté individuelle et cependant le vieil adage est toujours vrai : « *nulla peano, sine lege* ».

D'après une doctrine nouvelle, le principe force doit rester à la loi, ne s'appliquerait qu'aux cas d'urgence. J'estime que cette conception est insuffisante. Le Commissaire de Police doit intervenir et employer des moyens de coercition lorsqu'il y a *intérêt général immédiat*. C'est là une sorte de critérium de la mesure de police. Il peut y avoir un intérêt soit général, soit immédiat, à ce qu'une disposition soit prise. Mais si l'intérêt général est seul en cause, il faudra admettre par voie de conséquence que tout règlement entraîne une exécution forcée.

C'est impossible. Le caractère d'urgence, quoique plus puissant que celui de l'intérêt général, nous paraît également insuffisant. Il peut y avoir urgence à ce qu'une prescription soit exécutée, mais si l'intérêt général n'est pas en cause, si le public n'a pas à souffrir de son inexécution, nous ne croyons pas à la nécessité du recours à la mesure de police, à la coercition, pour obtenir le résultat désirable, mais non impérieux. L'intérêt général immédiat, voilà ce qui doit guider le Commissaire de Police dans son action.

Une cérémonie a lieu sur la voie publique, un individu prétend ne pas vouloir se déranger et avoir autant de droits à jouir du milieu de la rue que les personnalités officielles du cortège. A ce point de vue il a raison. On appliquera l'arrêté municipal, c'est-à-dire qu'il sera dressé procès-verbal avec ses conséquences, mais le résultat à obtenir sera nul. Mais le Maire a la police des endroits où se font de grandes réunions d'hommes, il faut d'autre part que la cérémonie puisse se dérouler normalement, c'est l'intérêt général qui le veut, cet intérêt est immédiat. Le Commissaire de Police est chargé d'assurer le service d'ordre, il brisera tous les obstacles qui pourront surgir. Il n'appliquera pas de sanctions judiciaires, il n'en a pas le droit, il prendra une mesure administrative et écartera, même par la force, tout ce qui pourrait gêner

l'intérêt immédiat général qu'a la collectivité à voir se dérouler la cérémonie.

Et dans cet ordre d'idée nous aborderons un problème délicat entre tous, celui de la fille soumise (1).

Dans quels cas pourra-t-on arrêter la fille soumise et la déposer pendant quelques heures au commissariat. Il existe dans toutes les villes des règlements municipaux qui obligent ces femmes à passer régulièrement des visites sanitaires et d'autres qui leur interdisent soit l'accès de certains établissements publics, soit le racolage dans certaines rues, soit l'accès de certaines rues à certaines heures. On peut dire que tous les jours la police doit intervenir, elle a une arme, les procès-verbaux. Mais la fille soumise est documentée sur son cas, elle n'obéit pas, elle laisse s'accumuler les procès-verbaux dressés contre elle, puis invitée à comparaître en simple police, elle ne se présente pas, citée, elle fait défaut, au moment de l'exécution, elle fait opposition et lorsqu'enfin la contrainte ou l'extrait de jugement arrive, elle a disparu, allant ailleurs exploiter ses charmes relatifs. De nombreux mois se sont passés et pendant ce temps à l'abri de toute la procédure, elle a pu ne tenir aucun compte des règlements faits. C'est dans ces conditions que le public peut assister dans la rue aux débordements de ces malheureuses et que, inconscient, il a critiqué la police.

Nous estimons que, ici encore, le critérium que nous avons indiqué s'applique exactement.

Il est d'abord inadmissible que, bénéficiant des mesures prises par le législateur pour assurer une saine justice, la fille soumise reste plusieurs mois sans passer de visite. C'est la santé de tous qui est en jeu. C'est l'intérêt national qui est en cause. Il faut que la fille soumise soit visitée régulièrement, il y a un intérêt général

(1) Voir *in fine* une étude particulière sur cette question. (Aff. Dol-Laurent et projet Bonnefoy-Marraud).

immédiat et c'est pour cela que j'estime que la police a le droit d'arrêter sur le champ la femme qui n'a pas été visitée pour la contraindre de force à l'examen médical. Après, si elle est saine, elle sera libre. C'est une mesure administrative. Ce n'est pas une arrestation. L'intérêt général y est indiscutable.

Que penser des arrestations de filles soumises pour infraction aux arrêtés municipaux interdisant le racolage ou leur présence dans certaines rues.

Il est de l'intérêt général indiscutable que de semblables agissements ne sauraient être tolérés. Mais il n'en est pas moins évident que s'il s'agit d'une fille isolée ou de quelques-unes qui, noyées dans la masse des personnes circulant dans la rue, l'arrestation, la mesure de police serait arbitraire. Mais s'il s'agit d'un nombre de filles suffisamment grand pour que leur présence permanente dans un quartier soit une source de scandales et provoque la réprobation des habitants, l'intérêt général immédiat est en cause. Il est impossible d'admettre qu'aucune mesure de police ne puisse être prise. Nous voulons bien admettre que l'arrestation de la fille soumise isolée pour racolage sur la voie publique a quelque chose d'arbitraire, mais il est impossible de tolérer leurs débordements lorsqu'ils attirent trop particulièrement l'attention. Elles sont tolérées, mais ne doivent en rien par leur présence gêner la circulation ou porter atteinte à la morale. Ajoutons que leurs « travaux » sont généralement surveillés par leur souteneur. Que tout pour elle est prétexte à discussion avec le passant de façon à motiver l'intervention de l'ami et l'affaire se termine soit par la subtilisation du portefeuille ou de la montre, soit par un coup de couteau.

Il peut donc y avoir intérêt général immédiat à faire cesser cet état de choses et j'estime que la mesure administrative qui aura pour objet d'empêcher ces groupements, même par la violence, en déposant pour quelques heures au Commissariat celles qui ne se

soumettent, n'est pas un acte arbitraire. C'est une mesure de police.

J'ai entendu dire que quelques années avant guerre, dans une grande ville du Midi, il y eut un conflit entre le Parquet Général et la Municipalité. Le Procureur Général estimait qu'il y avait arrestation arbitraire lorsqu'une fille soumise était l'objet d'une mesure de police telle que celles que nous venons d'étudier. Nous ne connaissons pas suffisamment l'affaire pour la traiter, mais s'il est vrai qu'en fait il s'agissait de filles de joie stationnant ou racolant en nombre important dans la rue, causant du scandale et provoquant des plaintes, il y avait un intérêt général immédiat à le faire cesser et le Commissaire Central avait parfaitement le droit de mettre fin à cette situation même par la force. C'était une mesure de police, c'était un acte de l'autorité administrative que le Parquet Général n'avait pas à apprécier ou tout au moins dans laquelle il n'avait pas à donner son avis.

Dans un récent procès et qui fit sensation, la question de la mesure de police a été encore agitée.

Il s'agissait en l'espèce d'une personne qui, ayant manifesté l'intention de troubler les séances de l'Académie Française, fut arrêtée et retenue pendant plusieurs heures. Cette personne réclamait un franc de dommages-intérêts à M. Lépine, ancien préfet de police, qui aurait donné à son personnel les ordres qui furent exécutés. Nous avons su plus tard par le jugement que les faits ne se passèrent pas tout à fait ainsi et que la victime fut simplement arrêtée pour outrages à agents. Mais si nous admettions la version donnée par la presse et en appliquant notre critérium d'intérêt général et immédiat, nous devons conclure que les mesures prises pour empêcher de troubler la séance de l'Académie furent légales. Le Préfet de police dans la circonstance assume une partie de la gestion d'office. Cette gestion veut que l'intérêt général soit respecté, c'est-à-dire que la séance ait lieu paisiblement. La Police de Paris chargée d'assurer cette gestion est avisée

mais garde une certaine réserve, le fauteur de troubles se présente à la porte de l'Institut, il y a un commencement d'exécution, il faut immédiatement agir. Que fait-on, on invite cette personne à renoncer à son intention d'entrer dans la salle, on est d'ailleurs bien décidé à l'en empêcher, coûte que coûte. Jusque-là, tout est parfaitement légal et j'estime que si le contraire s'était produit, si les menaces avaient été mises à exécution, le Préfet de Police aurait manqué à tous ses devoirs en ne prenant pas les mesures nécessaires. Le public n'a pas à connaître le différend Hanotaux-Verlain, il est venu assister à une réunion littéraire, il est impossible d'admettre que la volonté de tous d'entendre paisiblement les orateurs soit brimée par la volonté d'une seule qui veut faire un esclandre. Nous n'avons pas à étudier ni discuter les motifs qui ont fait agir Mademoiselle Verlain. Nous voulons prouver qu'en droit, l'ancien Préfet de Police pouvait agir comme il l'a fait.

Si Mademoiselle Verlain, mécontente de cette intervention, a été ensuite retenue à la Préfecture de police pour outrages à agents, ceci ne nous regarde pas. Et c'est d'ailleurs pour cela que la 1^{re} chambre du Tribunal civil de la Seine, dans son audience du 27 décembre 1922, déclare « que le Préfet de Police a, en procédant comme il l'a fait à l'encontre de la demoiselle Abraham (Mademoiselle Verlain), n'a pas commis un acte arbitraire ou un excès de pouvoir, mais au contraire usé du droit que lui confère la loi ». Et le texte légal visé est l'article 10 du Code d'Instruction Criminelle.

Ce droit d'intervention spontanée se justifie par les auteurs et la raison.

Une première remarque est à tirer de l'article 97 de la Loi Municipale. Les paragraphes 2, 3, 4, 6, 7 et 8 disent que le Maire a *le soin de réprimer le maintien du bon ordre, le soin de faire cesser, le soin de faire prendre provisoirement des mesures, le soin d'ob-*vier... Le libellé de tous ses paragraphes montre bien que la

Police Municipale ne consiste pas seulement à prescrire des mesures préventives mais encore des mesures de coercition lorsque les circonstances l'exigent.

« L'originalité de la Police consiste dans un relâchement de la
« double garantie de la légalité et du contrôle judiciaire préalable
« quant à l'exécution des mesures urgentes et provisoires desti-
« nées à prévenir le trouble social, elle doit aller vite, d'où le
« caractère provisoire de ses décisions ». (REXARD. G. Cours élé-
mentaire de Droit public 1922, page 94).

Mais ces décisions, elle n'est pas tenue toujours de les attendre d'un autre, pour seulement les exécuter. Il semble que c'est l'Administration de la Police que vise en tous points la comparaison suivante du même auteur, page 120.

« L'obéissance du fonctionnaire ne va pas jusqu'à l'abdication
« de toute personnalité, et il puise dans le « Livre du Gradé » cette
» phrase : « Le soldat, comme tout gradé, qui, dans certaines cir-
« constances, se trouve sans ordres, doit cependant agir de lui-
« même. Il applique son intelligence et son bon sens à la situation
« actuelle et il s'inspire de la façon de faire et des intentions de
« ses chefs. ».

LÉON BÈQUET, dans son répertoire de Droit Administratif, volume 22, page 265, trouve ce droit d'intervention spontanée dans un droit de légitime défense que possède la société.

« Le but de la Police ne peut-il s'exercer d'une autre manière,
« directement, sans le secours du règlement, sans le détour de la
« poursuite judiciaire, par l'emploi de la force matérielle, au
« besoin, en faisant appel à la violence. La question peut paraître
« douteuse pour ceux qui opposent le droit et la force comme des
« termes inconciliables.

« En réalité, il est évident qu'on doit le résoudre par l'affirma-
« tive. En premier lieu, il tombe sous le sens en ce qui concerne
« les mesures à prendre pour parer à un accident imprévu, pour

« porter secours en cas d'évènements calamiteux, lutter contre les
« forces de la nature, l'air, l'eau..., ce n'est pas à la vertu d'un
« règlement que le magistrat aura recours pour maintenir l'ordre
« et protéger la sécurité publique. La seule limite imposée à son
« initiative est de proportionner son action au but à atteindre.

« En matière de police, à côté du droit écrit, il y a un droit non
« écrit, mais qui tous deux ont la même origine, le même fon-
« dement, le droit de légitime défense qui n'est pas plus refusé à
« la société qu'aux individus ».

Et Hauriou, page 353 dégage déjà la différence qui existe entre
la mesure d'exécution prescrite par le règlement et la mesure de
police spontanée.

« Obéissance provisoire est due aux décisions, aux mesures
« d'exécution et à l'ensemble des opérations de l'administration,
« les réclamations ou recours des intéressés ne sont point par
« eux-mêmes suspensifs de l'exécution.

« Il faut obéir aux ordres verbaux de la Police lorsqu'un service
« d'ordre est organisé dans la rue : ordres de circuler, de dissiper
« un rassemblement, de cesser une manifestation, de faire dispa-
« raître un drapeau, sauf à réclamer ensuite.

« Pour ce qui est des règlements écrits, au contraire l'obéissance
« préalable n'est pas exigée, puisque poursuivi en contravention
« pour n'avoir pas obéi ; on peut être acquitté si on fait preuve
« de l'illégalité du règlement. »

MOREAU, dans son Manuel de Droit Public Français -- Droit
Administratif, 2 Vol. 1909, page 70, 2^e vol., voit la justification
de la mesure de Police dans le but.

« Une personne administrative a des droits d'autorité pure, des
« droits qui se réduisent à un commandement aux administrés
« sans enrichissement matériel ou pécuniaire de la collectivité.
« L'exercice de ces droits tend uniquement à faire régner dans la
« collectivité, le bon ordre, la sûreté et la salubrité. Sous l'appel-

« lation générale des Droits de Police, ils comprennent une foule
« de ressources variées, depuis les lois et règlements jusqu'à
« l'emploi de la contrainte matérielle. »

Le Commissaire de Police, agissant ainsi spontanément, n'est-il pas plutôt le représentant de quelqu'un.

Il n'existe que deux situations de remplacement : la suppléance et la délégation. Le titulaire d'une fonction publique peut être empêché de la remplir par suite de diverses circonstances, telles qu'absence, maladie, etc... Il est nécessaire, pendant ce temps, d'assurer l'exercice de la fonction. Il y a, pour cela, deux procédés : la suppléance et la délégation.

La suppléance est la substitution réglée d'avance pour des cas déterminés.

Le délégué est désigné par le fonctionnaire qu'il s'agit de remplacer ou son supérieur hiérarchique.

Le suppléant a la plénitude des pouvoirs du titulaire, le délégué n'a que celle prévue par la délégation.

Or, dans la mesure de police, le Commissaire réglemente et rien ne lui reconnaît un pouvoir réglementaire. il choisit le mode de coercition, il en est le juge, or, dans aucune circonstance, il n'est admis à juger.

Est-ce une délégation tacite telle que la comprend M. HAURIU, nous ne le croyons pas non plus, peu importe qu'elle soit tacite ou formelle, il faut d'abord que cette délégation soit valable.

Les ordonnances et les lois organisant des municipalités ont parlé de la Police. Cette fonction y a toujours été réglementée, car elle a paru faire partie intégrante de la constitution administrative communale, au lieu d'être un rouage que l'on crée ou que l'on supprime selon les nécessités du moment.

Aujourd'hui, l'existence du Commissaire de Police, en principe, ne dépend pas de la municipalité, puisque le Gouvernement a toujours le droit de nommer l'un de ces fonctionnaires dans une

commune, et que même en supprimant son budget, la commune ne se débarrasserait pas d'un Commissaire, cette dépense étant obligatoire.

Faudra-t-il reprendre le Code d'instruction Criminelle pour montrer que le législateur a bien compris que le Commissaire n'était pas un employé de la mairie, mais constituait un organisme distinct ayant une existence propre.

Le Maire est officier de l'Etat Civil, il a d'autre part la gestion des intérêts de la commune et un pouvoir réglementaire. Attributions que le Commissaire n'a pas.

Mais remarquons que plus grande est l'urgence de l'intervention, plus les pouvoirs du Maire et du Commissaire se rapprochent. Les formalités à la validité du règlement disparaissant avec l'urgence.

En matière d'Instruction Criminelle, ils semblent pour ainsi dire placés sur un pied d'égalité.

Ils sont tous deux en effet officiers de police judiciaire, ils ont un droit de réquisition, ils recherchent les contraventions, le Maire remplace le Commissaire empêché. Ils rendent possible par leur présence, l'entrée du garde champêtre dans une maison...., ils bénéficient des mêmes privilèges et immunités. (Art. 483 C. I. C. et 209 et 222 du C. P.).

Nous estimons que le Commissaire de Police tient ses pouvoirs directement de la puissance publique.

Les fonctionnaires sont en général ceux qui ayant accepté une nomination de l'administration à un poste déterminé collaborent d'une manière continue à la gestion de la chose publique.

(Traité élémentaire de Droit Administratif. Berthier-9^e Edition 1920, page 47).

Le personnel des fonctionnaires dispose du pouvoir d'exercer ou de ne pas exercer les attributions régulières de la fonction, selon

l'opportunité des circonstances ou bien de les exercer seulement jusqu'à un certain point.

Nous avons vu que l'intervention administrative avait pour base une sorte de gestion.

Cette gestion est confiée à des entrepreneurs légaux, personnes morales administratives, Etat, départements, communes et établissements publics et encore la Puissance Publique.

La Puissance Publique est le Pouvoir Politique de l'Etat en tant qu'il s'applique à l'Administration. Elle conserve son unité quelle que soit l'administration à laquelle elle s'applique comme département ou Etat.

Cette entreprise légale par des personnes morales est organisée en services publics et en fonctions publiques.

Les organes des administrations publiques ainsi que leurs fonctionnaires sont à leur tour des gérants de la fonction ou du service confié, ce sont des gérants d'affaires et non des mandataires (1).

Dans l'exécution de leur service, de nombreux agents d'exécution prescrivent des mesures immédiates. Ils n'ont pas cependant le droit de décision, mais seulement celui d'exécution. Ils puisent leur droit dans l'exercice de la puissance publique et leur intervention est basée sur la décision exécutoire qui pourra toujours être provoquée par un recours hiérarchique créant ainsi une situation juridique,

Sans doute, il ne faut pas confondre les buts et les droits de la police. Les autorités chargées d'assurer la police n'ont pas le droit d'employer tous les moyens, ni toucher à tous les objets. Il y a des moyens illicites ou répréhensibles qu'il n'est pas permis d'employer dans un but utile.

Mais, d'autre part, la responsabilité de la commune est à l'état latent.

(1) Hauriou, op. cit. p. 341.

Sans doute, la loi seule peut porter atteinte à la liberté.

Et le Tribunal des conflits a décidé, le 22 avril 1910, Préfet de la Côte-d'Or, qu'aucune mesure particulière de police n'est légale sans un règlement général pré-établi. Les règlements de police sont subordonnés à la légalité.

Mais d'autre part,

L'autorité municipale doit assurer le bon ordre dans les fêtes et cérémonies publiques. La Ville est responsable des accidents provenant d'un feu d'artifice tiré à l'occasion d'une fête. (Cour de Riom 11 juin 1884, Cour de Douai 18 décembre 1906, Morgand, page 732, article 915).

Spécialement une ville a été déclarée civilement responsable des blessures qu'un agent de police, dans l'exercice de ses fonctions, avait faites à une personne, en tirant des coups de revolver sur la foule. (Cass. 16 mars 1881. D. P. 81-1-194).

Le fait de n'avoir pas pris un règlement de police indispensable au maintien de l'ordre, peut être envisagé sous le rapport de l'exécution, car c'est en tant qu'exécuté que ce règlement eut été indispensable. (C. d'Etat 10 mars 1911, Larue).

Le fait d'omission ou d'inexécution, par exemple le fait de n'avoir pas pris et fait exécuter un règlement de police indispensable, peut lui-même être considéré comme un fait de service et entraîner par conséquent la responsabilité de la commune. (Hauriou, page 366).

La jurisprudence et les auteurs s'accordent donc pour reconnaître la permanence de la responsabilité civile des communes.

C'est pour cela que quoique n'étant qu'un agent d'exécution, le Commissaire de Police peut et doit prévoir et intervenir dans le cadre précédemment indiqué.

La coercition en tant que mesure de police, n'intervient que par le fait de la carence du règlement. Elle ne doit donc pas aller

chërcher sa capacité dans l'autorité de celui qui dispose de ce pouvoir, mais plus haut, dans la puissance publique.

C'est parcequ'il est détenteur d'une parcelle de la puissance publique que le Commissaire prévoit et agit lorsqu'il n'y a pas de règlement.

Tous les fonctionnaires à des degrés inégaux, participent à la puissance publique, qu'ils aient un droit de décision ou qu'ils soient agents d'exécution. (Hauriou, page 590).

On a voulu rechercher une théorie pour expliquer l'origine des pouvoirs des divers agents ou fonctionnaires qui exercent au nom de l'administration centrale.

Il est et il doit, dans de nombreuses circonstances, agir dans l'intérêt de la collectivité, presque en dehors de la légalité. Il puise cette force dans « l'âme de la puissance publique », selon le mot de M. Renard.

Les actes ainsi faits sont si bien reconnus que les tribunaux judiciaires n'ont jamais hésité à proclamer leur compétence, pour connaître des actions tendant à engager la responsabilité des communes sur des préjudices causés par des arrêtés ou des actes d'agents communaux agissant dans l'intérêt de la police municipale. (Bequet, page 135).

*
*
*

C'est bien dans cet ordre d'idées que je mis au point une question particulièrement délicate.

Au cours d'une exécution capitale, le concours de la troupe fut demandé, par suite d'un manque de mise au point, l'exécution du service d'ordre fut quelque peu improvisée.

Le lendemain, le major de la garnison m'envoya en communication le règlement définitif qu'il venait d'élaborer. Il en ressortait très nettement que l'autorité militaire s'arrogeait le droit de donner des ordres aux agents de police. Je répondis ceci :

« Je crois devoir vous faire connaître que nous ne sommes pas

« d'accord en ce qui concerne les relations de la police et de
« l'armée dans cette circonstance. Les réserves d'ailleurs que je
« fais, pourront s'appliquer à tous les cas où ces deux forces
« auront à opérer en commun.

« En vertu des articles 2, 6 et 7 de l'instruction secrète d'octobre
« 1913, réglant l'exercice des pouvoirs de police de l'autorité
« militaire sur le territoire national en état de siège, portant
« application de la loi du 9 août 1849, c'est seulement lorsque le
« territoire est en état de siège que l'autorité militaire se saisit
« des attributions du Préfet et du Maire, en ce qui concerne le
« maintien de l'ordre et de la police. Les arrêtés pris par elle
« dans cette circonstance sont immédiatement exécutoires.

« Mais en temps de paix, c'est le Maire ou à son défaut le
« Préfet, qui est seul chargé de l'ordre sur la voie publique. Il en
« a le pouvoir et également la responsabilité pécuniaire ; c'est
« pour cela qu'il a le droit de réquisition sur la force armée aussi
« bien que sur la force civile.

« Le Maire est seul chargé de l'ordre dans la ville et il a à cet
« effet la direction du service de la police, à laquelle il confie
« l'exécution des décisions qu'il a prises.

« Il peut, en cas de concours des diverses forces, déléguer la
« direction générale des opérations à une personne désignée, mais
« jamais à un militaire, à plus forte raison ne pourra-t-il pas
« accepter par le seul fait d'une réquisition générale que cette
« autorité militaire prenne la direction d'un service d'ordre.

« En effet, légalement, ce rôle ne peut être confié qu'à un agent
« d'exécution civil. L'article 22 de la loi du 3 août 1891 dit d'une
« façon très nette que la force armée ne peut être employée qu'en
« vertu d'une réquisition adressée à l'autorité militaire et que
« cette réquisition doit être précise quant aux résultats à obtenir.
« L'autorité militaire sera seule juge des moyens à employer,

« mais l'autorité civile connaîtra seule l'opportunité du moment
« de l'intervention.

« Donc la force armée exécute un objet précis, une consigne,
« mais ne peut être chargée de la multiplicité d'actes que com-
« porte l'exécution d'un service d'ordre, tandis que l'agent d'exé-
« cution civil, par la souplesse de ses attributions, par le rôle
« général délégué qu'il a à assumer, peut connaître de l'applica-
« tion de toutes les mesures de détail jusques et y compris
« l'intervention violente de la troupe.

« D'ailleurs, nul doute que dans toutes les circonstances ou les
« diverses autorités interviennent en commun, la troupe n'a sa
« présence justifiée que par la nécessité de maintenir l'ordre dans
« le cas où la force civile deviendrait impuissante et encore seule-
« ment lorsque l'ordre lui en est donné par l'élément civil.

« En un mot, il peut et il doit y avoir collaboration des forces
« civiles et militaires, toutes les instructions de l'Intérieur et de
« la Guerre sont formelles à ce sujet. C'est d'ailleurs dans ce but
« qu'ont lieu avant toutes les cérémonies, des conférences prépa-
« ratoires en présence du Maire, entre les chefs de service d'exé-
« cution, mais il ne peut pas y avoir de subordination de la part
« du pouvoir civil.

« En ce qui concerne le maintien de l'ordre sur la voie publique
« le Commissaire de Police ne peut et ne doit recevoir des ordres
« que du Maire de la Ville ».

Ma théorie, pleinement approuvée par le Maire, fut reconnue
exacte par l'autorité militaire, qui rapporta les mesures prises.

Responsabilités

Il est inutile de chercher à dissimuler l'immense pouvoir d'ar-
bitraire que cette conception de la mesure de police donne au
fonctionnaire,

Aussi faut-il la contrebalancer immédiatement par sa responsabilité.

Le but et les droits de la police, ce n'est pas la même chose, la fin ne justifie pas les moyens, ils ne peuvent toucher à toute chose. Dans les lieux publics et sur la voie publique, la police est chez elle, elle ne se heurte pas aux droits de la propriété privée, à peine peut-on parler de la liberté individuelle.

Cherchons à dégager d'une façon simple et précise comment se manifestera l'endossement de cette responsabilité.

Recours gracieux. — Lorsqu'une mesure de police sera prise par un agent, le public s'adressera immédiatement au Commissaire, chef de service, pour en obtenir le retrait. Il s'agira ici d'une mesure purement gracieuse. L'agent aura cru pouvoir agir de telle façon dans une circonstance déterminée. Son geste aura été une erreur, le Commissaire remettra tout en ordre ou bien il aura été inopportun, le Commissaire s'efforcera de concilier les devoirs professionnels et les circonstances de fait qui lui dictent une détermination. Il ne faut pas croire en effet que le rôle d'exécution par la police est une sorte de mécanisme qui, mû par une force quelconque, doit se déclencher automatiquement. Les circonstances seules, en fait, dictent le devoir. C'est ainsi, par exemple, qu'après un conseil de révision, des jeunes conscrits ayant fêté trop copieusement le « bon pour le service armé » seront surpris la nuit faisant du tapage. La police va-t-elle automatiquement verbaliser. Non, on invitera ces jeunes gens à modérer leur joie, mais il y a de bien grandes chances pour qu'ils n'aillent pas en simple police. Si l'agent a verbalisé, le Commissaire, s'il le juge opportun, pourra retirer le procès-verbal dressé.

Endossement. — Mais il y a des circonstances où la police aura cru pouvoir prendre dans l'intérêt général immédiat, certaines mesures. C'est un cocher de fiacre, par exemple, auquel on interdit de stationner à un point quelconque. Celui-ci, après avoir

essayé vainement du recours gracieux devant le Commissaire de Police, portera le fait devant le Maire. Ce magistrat municipal, qui est seul à pouvoir prendre une décision exécutoire susceptible d'ouvrir un recours contentieux ou désapprouvera le Commissaire de police, ou au contraire endossera la mesure, la décision prise. C'est cette dernière qui pourra donner lieu à un recours en annulation et même à une demande de dommages-intérêts.

Mais nous n'avons pas à étudier la responsabilité de l'administration. Nous nous occuperons exclusivement de celles des services d'exécution, des fonctionnaires de la police.

Lorsqu'une personne se trouve lésée du fait de l'administration, elle a une tendance naturelle à confondre celle-ci avec l'agent d'exécution. Le problème de la réparation de l'arbitraire est tout entier dans cette distinction.

L'administration endosse une responsabilité qui est distincte de celle du fonctionnaire. Elle peut prescrire certaines mesures qui, plus tard, seront reconnues illégales, mais le fonctionnaire qui les aura exécutées n'en sera pas responsable. Au contraire, le fonctionnaire pourra faire certains actes, commettre certaines fautes dont la responsabilité entière lui incombera.

Le Maire de Bordeaux, dans un arrêté, avait prescrit l'obligation aux bouchers d'apporter leurs viandes de boucherie à l'abattoir pour les faire estampiller, l'arrêté indiquait d'ailleurs qu'au besoin la force serait employée. Le Commissaire Central fit exécuter l'arrêté. Les bouchers demandèrent l'annulation du règlement et voulurent rendre le Commissaire Central responsable de l'exécution.

Il fut jugé très sagement que l'arrêté était illégal, mais le Commissaire Central ne fut nullement incriminé, n'ayant fait qu'exécuter les mesures impératives prévues par l'arrêté.

Par contre, à la sortie d'un restaurant de nuit, une discussion éclata à Paris entre quelques clients, deux agents intervinrent et l'un d'eux frappa sans raison, d'un coup de bâton, l'un des anta-

g. nistes, qui fut blessé au crâne. L'agent fut condamné à un mois de prison, 100 fr. d'amende et 200 fr. de dommages et intérêts. Inutile d'ajouter qu'il fut révoqué par dessus le marché.

Ces diverses responsabilités pour faute peuvent être groupées en deux catégories qui sont aujourd'hui devenues classiques. L'ensemble de notre travail nous oblige à en dire quelques mots pour faire un tout complet.

Il faut distinguer la responsabilité de l'administration pour fait de service et la responsabilité du fonctionnaire pour fait personnel.

Cette distinction n'est pas toujours facile. La jurisprudence et M. Hauriou estiment que le fait personnel est celui qui constitue une circonstance détachable de la conduite administrative ordinaire et le Tribunal des conflits cherche de plus en plus l'intention. Il a très nettement évolué. C'est ainsi qu'il a jugé, le 7 juin 1873, que le facteur qui avait acheminé une lettre dans une fausse direction avait commis une faute personnelle, tandis que le 19 novembre 1881 et le 24 février 1906, il a jugé que c'était là une faute de service.

La faute personnelle est donc un fait qui, soit isolé, soit venant en concours avec d'autres, constitue un quelque chose de détachable de ce qui est normal, de ce qui est courant, de ce qui est dans les habitudes de l'administration. M. Laferrière ajoute que l'homme apparaît dans l'acte avec ses faiblesses, ses passions, ses imprudences personnelles.

La faute de service est celle qui provient des errements de l'administration lorsque ceux-ci sont mauvais.

Ajoutons que par une décision du 30 décembre 1910, le Conseil d'Etat exige une faute lourde.

L'action intentée contre le fonctionnaire est portée devant les tribunaux judiciaires, tandis que celle qui est levée contre l'administration l'est devant les tribunaux administratifs.

Malgré cela, il sera encore bien difficile d'établir dans certaines

circonstances s'il y a eu faute personnelle ou faute de service, et l'absence d'instructions formelles peut nous jeter parfois dans un cruel embarras.

Cette étude aura montré dans quelle situation délicate se trouve le Commissaire de Police dans ses rapports avec l'autorité municipale. Ici chevauchent les fonctions judiciaires et administratives, les droits que donne la loi et la subordination hiérarchique, l'autonomie du fonctionnaire et sa responsabilité ou celle de l'administration.

C'est une cause permanente de conflits, le Commissaire soucieux de son avancement devra, avant tout, s'assurer de l'approbation de ses chefs, mais la conception du devoir professionnel diffère entre ces chefs eux-mêmes et le Commissaire se débat sans cesse dans des situations inextricables, car chacun veut avoir autorité sur lui.

CHAPITRE III

Le Commissaire de Police et le Préfet

La situation exposée dans l'étude qui précède n'est pas encore complète, car le Commissaire de Police est placé sous l'autorité du Préfet.

C'est une autorité de plus et à l'égard de laquelle le Commissaire doit montrer plus de subordination.

Le Préfet, comme représentant de l'Etat, est chargé :

- 1° de l'exécution des décisions du Chef de l'Etat ou des ministres ;
- 2° de la surveillance des services de l'Etat, en tant qu'ils fonctionnent dans son département ;
- 3° il exerce dans une certaine mesure la police ou tutelle sur les administrations locales, qui se traduit par :
 - 1° par un droit de suspension du Maire ;
 - 2° par un droit d'annulation ou de suspension des arrêtés ;
 - 3° par un droit de prendre des arrêtés à leur place.

Les actes des Préfets ont force exécutoire par eux-mêmes en matière de règlement de police. (L. 22 décembre 1789). L'exécution sera due pour les arrêtés comme pour les formes de décisions (1).

Dans cet ordre d'idée, le Commissaire de Police, tout en connaissant les données générales exposées dans le chapitre précédent et qui sont encore vraies dans ses rapports avec le Préfet ne devra pas oublier que s'il a un caractère mixte, étant à la fois agent de l'Etat et agent de la commune, le Préfet est son chef hiérarchique direct et l'obéissance doit être absolue.

S'il peut discuter son degré de dépendance à l'égard du Maire, estimer qu'il tient directement ses pouvoirs de la loi, qu'il n'est pas sous les ordres du Maire, mais mis à sa disposition seulement pour l'exécution de la police municipale, la question ne se pose plus à l'égard du Préfet. Le Préfet est non seulement le représentant du Gouvernement, mais plus particulièrement du Ministre de l'Intérieur et le Commissaire de Police est avant tout un fonctionnaire du Ministère de l'Intérieur.

Cette priorité du Préfet est reconnue par tous les auteurs.

Les attributions de police municipale constituent dans la loi de 1884 un pouvoir spécial d'un caractère mixte que le Maire exerce comme il exerce ses pouvoirs propres sous la surveillance de l'administration supérieure, ainsi que le porte le texte de l'art. 81, mais qui est soumis à des restrictions spéciales, car non seulement les actes du Maire en cette matière peuvent être annulés, mais encore le Préfet peut se substituer au Maire pour ceux de ces actes que le Maire refuserait ou négligerait de remplir lorsqu'il s'agit de mesures intéressant la salubrité, la sûreté et la tranquillité publiques.

Ce caractère mixte des attributions de police municipale se

(1) Hauriou, page 209, op. cit.

justifie non seulement en droit mais en fait. En droit parce que, ainsi que l'a fait très justement remarquer le Ministre de l'Intérieur à la tribune du Sénat (Séance du 6 mars 1884) et dans sa circulaire du 15 mai 1884, la distinction entre la Police Générale qui appartient incontestablement à l'autorité supérieure et la Police Municipale est souvent insaisissable ; toutes deux ont un même but, assurer la sécurité, la tranquillité et la salubrité publiques, toutes deux s'exercent par les mêmes agents, l'Etat n'ayant pas d'agents spéciaux de surveillance et d'exécution, les agents chargés de la police municipale sont donc à la fois placés sous les ordres du Maire pour la police municipale et sous les ordres du Préfet pour la police générale et par conséquent il est impossible d'affirmer que le service de police constitue un service exclusivement municipal (1).

Et ainsi dans cette nouvelle sphère, le Commissaire se trouvera pris entre les devoirs envers le Préfet et la Sûreté Générale et ceux qu'il a envers l'autorité municipale.

Lorsque le Préfet et le Maire vivent en parfait accord, la situation sera assez aisée, mais s'il y a lutte entre le Préfet et le Maire, le Commissaire se trouvera dans la plus fâcheuse posture. Sans parler que les intérêts généraux de la ville pourrait avoir à souffrir de ce conflit.

La situation du Commissaire de Police à l'égard de l'autorité préfectorale peut être examinée à divers points de vue. En effet, si on le considère comme agent d'exécution, son rôle est nettement défini s'il s'agit d'arrêtés préfectoraux, quoiqu'il tienne ses pouvoirs de la loi pour dresser les procès-verbaux, il ne devra pas moins s'incliner devant l'ordre donné par le Préfet en raison même de la hiérarchie.

S'il s'agissait d'ordres particuliers la situation hiérarchique lui

(1) Morgand, op. cit. page 794.

imposerait l'obligation d'agir sous réserve de ce qui a été dit pour les actes quasi-délictueux ou délictueux.

S'il y avait conflit d'autorité entre le Maire et le Préfet, le Commissaire de Police dans le cas où il devrait intervenir, devrait obéir à ce dernier. Dans cette lutte, en effet, légalement force restera au Préfet, qui dispose à l'égard des règlements du Maire d'un droit d'annulation. Le cas n'est pas rare : un Maire peut prendre l'initiative d'une manifestation politique que le Préfet interdit, le Commissaire, avec le concours de la police municipale empêchera, au besoin par la force, la manifestation projetée. Un refus lui vaudrait sans aucun doute la révocation.

Mais il a encore une autre attribution plus connue sous la formule « Sûreté Générale » qui peut le mettre dans une situation des plus critiques.

Il est agent d'information du Gouvernement, rien de ce qui touche à la politique ou au mouvement social ne doit lui être étranger.

Les Commissaires de police municipale ne sont pas seulement sous les ordres du Maire et du Parquet, ils ont également en qualité de fonctionnaires de la Sûreté générale et de même que leurs collègues de la Spéciale, une mission de police générale à remplir. A ce titre, ils ne doivent pas négliger, le cas échéant, de se renseigner sur l'état d'esprit des habitants de leur circonscription et sur les événements qui, par leur caractère, sont susceptibles d'émouvoir l'opinion ou de troubler l'ordre public.

Pour nous résumer, nous reproduisons ce qu'en 1838, M. Dupin, procureur général de la Cour de Cassation, dans son réquisitoire, exposa avec une grande lucidité au sujet des fonctions du Commissaire.

Comme officiers de police judiciaire, ils peuvent : 1^o Requérir directement la force publique ; 2^o Faire saisir les prévenus en cas de flagrant délit ; 3^o Décerner des mandats d'amener ; 4^o Recevoir

les plaintes et dénonciations, tous actes qui n'appartiennent qu'à l'autorité publique.

Comme officiers du Ministère public : 1° Ils exercent les fonctions de Ministère public près le Tribunal de Simple Police ; 2° A ce titre ils font citer les prévenus et les témoins ; 3° Ils concluent, requièrent et font exécuter les jugements.

A ce double titre, ils sont donc fonctionnaires de l'ordre judiciaire, ils sont magistrats.

Ils sont de plus dépositaires de l'autorité publique administrative. En effet, les préfets, sous-préfets, maires ont l'administration de la Police, ils sont évidemment magistrats de l'ordre administratif. Or, les Commissaires de Police exercent les fonctions de même nature, ils en sont pour ainsi dire le dédoublement. Voyez la loi du 21 Septembre 1791, suivant laquelle ils veillent au maintien et à l'exécution des lois municipales et correctionnelles ; et les fonctions qui leur sont confiées sont dans l'ordre des pouvoirs délégués aux corps municipaux. Voyez aussi l'instruction du 7 Ventose an IX, elle dit en termes exprès que les Commissaires de Police surveillent le maintien habituel de l'ordre public dans le but de prévenir les délits. Sous ce rapport, ils sont les magistrats de première instance auxquels les citoyens de toute classe peuvent avoir recours à tous les instants de jour et de nuit pour la répression de tous les désordres qui leur portent préjudice, comme de toutes les contraventions et délits qui blessent l'ordre public.

Ce sont bien les mêmes fonctions que celles des Maires car il n'y a de Commissaires de Police que dans les villes de 5.000 habitants et dans les autres leurs fonctions de Commissaires sont remplies par les Maires.

En effet :

1° A défaut ou en cas d'empêchement du Commissaire de Police, les Maires recherchent les contraventions (art. 11 et 14 du C. I. C.)

2° Les Commissaires de Police assistent concurremment avec les Juges de Paix et avec les Maires, les officiers ministériels et agents de la force publique qui veulent s'introduire dans les maisons. (Art. 16 du même Code, 587 et 591 du C. P. C.)

3° Ils assistent (art. 42, 98 et 105 du C. I. C.) concurremment avec les Maires, aux procès verbaux que dressent les Procureurs, ils visent en certains cas les mandats d'amener ou les mandats d'arrêt dressés par les Juges de Paix.

4° Ils font les sommations aux attroupements avec les Maires et autres magistrats que la loi du 10 Avril 1831 les appelle positivement des magistrats.

Ils sont donc comme les Maires, depositaires de l'autorité administrative, magistrats de l'ordre administratif.

Ainsi s'est trouvée très nettement définie la situation juridique des Commissaires de Police.

Mais par ce fait on comprend très bien dans quelles situations délicates il se trouve bien des fois à l'égard des autorités dont il dépend.

Il est fonctionnaire d'État et à ce titre doit obéir à toutes les instructions qui lui sont données par le Préfet, représentant direct du Gouvernement. Il est également placé en qualité d'Officier de Police Judiciaire sous les ordres du Procureur de la République, qui peut le mettre en demeure d'exécuter les obligations de sa fonction. Il est encore mis à la disposition du Maire et placé sous sa direction pour exécuter tout ce qui a trait à la Police Municipale. Or, il n'y a pas toujours une séparation très nette entre les attributions de ces trois ordres... Il est incontestable que les affaires du ressort judiciaire ont, très souvent, une répercussion municipale ou bien le Préfet se sera substitué au Maire pour prendre un règlement ; d'autre part, ces trois autorités ne sont pas toujours d'accord et l'intervention du Commissaire de Police est souvent pleine d'écueils.

Leur conception même des interventions n'est pas toujours identique. J'ai connu un Procureur de la République faire grief à un Commissaire, de ne pas intervenir avec suffisamment de sévérité sur les marchés pour obtenir une baisse des denrées, tandis qu'au même moment, le Maire lui reprochait une intervention trop soutenue au même marché, disant que les marchands, ses électeurs, l'avaient rendu responsable des mesures prises et d'avoir ainsi ébranlé sa situation politique cantonale.

Des Conseils Municipaux, en conflit avec le Préfet, ont refusé de voter le traitement du Commissaire de Police, mais il est vrai qu'il était inscrit d'office, puisque c'est une dépense obligatoire. Mais on peut aisément se rendre compte de la situation impossible du Commissaire de Police qui, par ses fonctions, vit autant en contact avec l'un qu'avec l'autre.

Il faut arriver à dégager d'une façon très nette les obligations respectives du Commissaire de Police à l'égard des Maires, Procureurs et Préfets, mais il faut aussi que ces derniers sachent exactement ce qu'ils ont le droit de demander. Comme, d'ailleurs, les conflits sont encore possibles, il ne faut plus que le Commissaire de Police ait, tout au moins en ce qui concerne les répercussions des conflits, un contact direct avec les autorités auxquelles il doit collaboration. Un intermédiaire devrait servir de trait d'union et le cas échéant, soit les ramener à une compréhension plus saine de leurs devoirs, soit de les couvrir.

Nous étudierons *in fine* la situation du Commissaire de Police agissant pour exécution d'ordres reçus du Préfet, en vertu de l'article 10 du C. I. C.

CHAPITRE VII

Rôle social

Nous croyons avoir suffisamment montré le rôle officiel du Commissaire de Police municipale.

Celui-là le public le connaît plus ou moins, mais enfin sait qu'il existe. Il en est un autre qui donne à notre intervention un caractère de noblesse et qui est ignoré.

Le Commissaire de Police, nous l'avons dit, est intimement mêlé à la vie de ses concitoyens. Son action se manifeste non seulement par un rôle répressif, non seulement par un rôle d'enquêteur, mais encore par une action incessante moralisatrice. Il est, dépassant de beaucoup tous les autres fonctionnaires, un agent des plus actifs de paix sociale. C'est lui qui intervient dans les multiples circonstances de la vie où toute autre intervention est impuissante.

J'ai connu à Epinal même une famille composée du père, abandonné par sa femme, et de cinq enfants en bas âge. Lui, paresseux, envoyait les enfants mendier de porte en porte et vivait du produit des secours que des personnes charitables, prises de pitié, leur donnaient. J'ai vu moi-même ces pauvres enfants le soir de Noël, mendier, transis de froid, car la neige tombait à gros flocons. C'était un spectacle navrant, en opposition avec la joie et le confort qui régnaient dans les restaurants.

Dès le lendemain j'intervins, le père fut contraint à aller travailler dans une usine, les enfants les plus jeunes furent placés à la crèche municipale, les plus âgés fréquentèrent l'école, la fille aînée, qui avait 16 ans, s'occupa du ménage.

Autre cas. Une femme sans domicile, sans argent ayant trois enfants en bas âge venait fréquemment au Commissariat demander des bons de soupe. Intrigué par la continuité de ses sollicitations, je résolus de m'intéresser à son sort. Elle fut embauchée dans une usine et en attendant qu'elle eut fait quelques économies pour s'acheter un mobilier sommaire, elle fut autorisée à manger au Bureau de Bienfaisance, à coucher à l'asile de nuit. Ses enfants qui étaient devenus une gêne dans la situation nouvelle, furent confiés pour quelques mois à l'Assistance Publique. Enfin, remise à flot, elle put louer une petite chambre, acheter un mobilier modeste, elle vit aujourd'hui de ses propres efforts, ne connaît plus la misère, s'est réhabilitée envers elle-même et reste en contact permanent avec ses enfants qui furent placés à la campagne.

Le Commissaire de Police peut assurer une heureuse liaison entre toutes les classes sociales. Il recherche les misères et peut les faire soulager. Il connaît les drames moraux et son action peut être féconde en résultats.

Un père de famille vint me trouver, affolé, sa fille, âgée de 18 ans avait quitté nuitamment la maison et devait être allée rejoindre à Nancy un jeune homme qui lui avait promis de l'épouser. Ce mariage était irréalisable. Avec le concours de M. Pottier, Commissaire central à Nancy, je réussis à faire rejoindre le domicile à cette jeune écervelée. Je lui fis la morale, elle pleura et se plaignit du manque de tendresse de son père. Celui-ci eut l'attention attirée sur le caractère affectueux de sa fille, et son manque à lui de douceur. Aujourd'hui tout le monde vit en parfait accord, personne n'a rien su, la paix est revenue dans cette maison et la jeune fille probablement n'est pas allée au ruisseau.

Il y a peu de temps, j'eus la visite d'un homme marié qui m'informa que sa femme l'avait abandonné dans la nuit à la suite de remontrances qu'il avait cru devoir lui faire. Il ajouta qu'elle

avait eu des relations intimes avec un de ses employés, mais qu'elle était quelque peu irresponsable de ses actes, ayant été soignée dans son jeune âge pour troubles mentaux. Il était fort perplexe, se demandant la conduite à tenir. Je fis rechercher sa femme, elle pleura dans mon cabinet, confessant sa faute, et avouant avoir obéi à une force irrésistible. Nous avons pris en commun les mesures nécessaires. La femme est soignée actuellement dans un établissement de repos, le mari a pardonné et j'estime qu'avec la confiance réciproque que j'ai provoquée entre les deux époux, tout redeviendra normal.

Et tous les jours ce sont des affaires semblables qui nous sont soumises. Le Commissaire est pris comme médiateur. Ce sont des jeunes filles qui s'émancipent trop vite, ce sont des maris qui s'arrêtent trop souvent à la buvette ou oublient leurs devoirs conjugaux. Toujours on a recours à nous.

Ce ne sont pas là cependant des attributions que nous donne la loi. Faut-il nous déclarer incompetents. Certes, non, le rôle de moralisation est une manifestation éloquente de la confiance que nous avons gagnée, il implique de notre part un ensemble de psychologie, de qualités personnelles et professionnelles qui nous font le confident de toutes les douleurs.

Nous sommes seuls à connaître toutes ces misères, seuls nous y cherchons le remède qui convient. Il y a là un véritable sacerdoce qui, lorsqu'il est bien compris, conquiert au Commissaire toutes les confiances et crée autour de lui une atmosphère de sympathie.

Ayant ainsi conçu mon devoir de Commissaire de Police municipale, j'ai voulu lui donner encore un caractère plus pratique et plus matériel.

J'ai pris l'initiative de créer à Epinal un organisme qui n'a rien d'officiel, mais qui a parfaitement réussi et a donné d'excellents résultats. Je souhaiterai même que cela fut fait dans toutes les

villes, mes collègues y trouveraient des satisfactions morales que seule réserve le devoir accompli.

Pour faire connaître cet organisme, je ne puis pas mieux faire que de donner connaissance de quelques extraits d'une communication que je fis à la Société d'Emulation des Vosges qui avait bien voulu m'admettre dans son sein.

* * *

« Vous vous doutez de toutes les confessions, de toutes les confidences que peut entendre un Commissaire de police dans le secret de son cabinet. C'est là que s'étalent avec pudeur ou cynisme toutes les misères sociales. Les faibles, les timorés, les chancelants et même ceux qui sont tombés, viennent tour à tour y parler de leur pénible situation. Le public croyant à l'omnipotence de la police, nous dépeint ses souffrances et demande notre intervention, mais hélas, après l'exposé des misères les plus pitoyables, nous ne pouvons que rarement intervenir ; nous sommes impuissants. Rien n'est organisé et cependant que de bien nous pourrions faire. Nous ne sommes pas chargés de soulager les infortunes, nous n'en avons pas d'ailleurs les moyens matériels, nous ne connaissons que les arrêtés municipaux et préfectoraux et le Code Pénal, c'est-à-dire que nous pouvons faire punir mais nous ne sommes pas armés pour guérir.

« Faut-il donc abandonner toutes ces victimes du sort, souvent irresponsables d'ailleurs à leur triste situation et assister impassibles à la chute presque certaine de tous ceux qu'il aurait été possible d'amender et de sauver si l'on était intervenu à temps. J'estime que non. Une action préventive sera toujours plus efficace et plus intéressante au point de vue social qu'une action répressive.

« Voici par exemple un cas. Une famille est composée du père sans travail, de la mère candidate à la tuberculose et de plu-

« sieurs enfants de tous âges. Le père ne trouve plus dans son
« foyer, le charme d'une existence paisible, il s'adonne à la boisson
« et trouve à la buvette des amis accueillants, de la lumière et la
« joie factice de l'alcool. La mère allaite son nouveau né, malgré
« le terrible fléau dont elle porte les germes ; les enfants, garçons
« et filles ne sont pas surveillés et jouent dans la rue.

« Rien ne nous permet d'intervenir et malgré le but louable que
« poursuivrait l'administration dans cette circonstance, elle serait
« peut être taxée d'intolérance si elle intervenait, car elle mettrait
« en cause la liberté individuelle. Qu'arrivera-t-il ?

« Le père, un soir d'ivresse, compromis dans une affaire de
« rixe ou entraîné dans une histoire de vol, ira passer plusieurs
« mois en prison. Endurci par la suite, il deviendra un chenapan
« redoutable. La mère, terrassée par le mal qui la minait, ne
« tardera pas à succomber, mais elle aura vécu suffisamment
« longtemps pour contaminer son dernier né qui la suivra bientôt
« dans la tombe. Les autres enfants exposés à tous les dangers de
« la rue, cette école du vice, comme on l'a si justement appelée,
« perdront les quelques notions de morale qu'ils pouvaient pos-
« séder, ils vivront en marge de la société, soit du vol, soit de la
« prostitution. Ils sont la jeune classe de la prochaine armée du
« crime.

« Que faire en présence de ces situations ?

« Il a été organisé dans toutes les villes des sociétés qui prévoient
« et soulagent toutes ces mesures. C'est ainsi, dans le cas cité plus
« haut, le père aurait pu trouver du travail soit à l'office de place-
« ment municipal, soit à celui de la Préfecture. La mère pouvait
« être conseillée et observée au Dispensaire anti-tuberculeux. Le
« jeune bébé aurait été gardé, nourri et soigné à la Crèche muni-
« cipale. Enfin les autres enfants auraient pu être confiés à des
« sociétés de patronage ou signalés à la bienveillante attention des
« instituteurs ou enfin placés en apprentissage.

« Et ainsi, au lieu d'avoir des morts et des repris de justice,
« nous compterions une famille de plus, saine et honnête, une de
« ces familles d'ouvriers si admirables, parceque leur vie est un
« exemple constant d'ordre, d'économie et de travail.

« C'est dans ces conditions, que j'ai pensé qu'un Commissaire
« de Police pouvait, à titre officieux, jouer un rôle social.

« J'ai proposé aux Présidents des diverses sociétés locales, s'oc-
» cupant d'hygiène, d'assistance ou de prévoyance, de créer un
« office de renseignements.

« Je leur faisais remarquer qu'il existait une lacune regrettable
« dans l'œuvre éminemment louable entreprise par chacun d'eux
« pour lutter efficacement contre les misères sociales.

« Je leur disais que tous les groupements existants se complè-
« tent puisqu'ils touchent à toutes les infortunes sociales, mais
« qu'ils s'ignorent. La masse des déshérités, honteuse de sa situa-
« tion, est hostile à toute démarche, réfractaire à toute sollicita-
« tion.

« Elle ne sait bien des fois à quelle société elle doit s'adresser
« pour soulager ses infortunes. Enfin, et ceci est malheureusement
« trop vrai, certains moins timorés, vivent en parasites au détri-
« ment des autres misères.

« J'ajoutais qu'il me semblait d'une utilité primordiale et
« urgente de créer un organisme qui tout en respectant de la façon
« la plus absolue l'autonomie de chaque société, servirait entre
« toutes de liaison.

« Cet organe dirigerait vers le groupe le plus qualifié les
« misères qui lui seraient signalées. Il documenterait les sociétés
« sur toutes les candidatures qui paraîtraient douteuses et enfin,
« pour éviter toute supercherie, par une information sérieuse,
« tiendrait les sociétés intéressées, au courant des efforts déjà faits
« et des résultats obtenus.

« Les budgets d'assistance officielle et ceux des sociétés privées

« y trouveraient leur bénéfice et les infortunes pourraient être plus
« utilement soulagées.

« Le nombre est important des sociétés qui, dans chaque ville,
« consacrent leurs efforts à soulager les misères. Le rôle joué par
« Municipalités est considérable. Non seulement les villes ont
« organisé complètement certains services, mais encore elles
« subventionnent largement nombre de sociétés privées et je ne
« crois pas me tromper en affirmant que le budget municipal annuel
« de ce chapitre à Epinal dépasse 200.000 francs.

« On peut ainsi se rendre compte des efforts nombreux et variés
« qui ont été faits par des gens de bien autant que par le législa-
« teur pour secourir nos semblables dans les circonstances où tout
« paraît perdu. Nous ne devrions plus en principe connaître ces
« misères atroces qui réduisent les victimes à des actes de déses-
« poir. Toutes les situations pénibles sont envisagées, mais il faut
« que les intéressés sachent quel est le groupement charitable qui
« pourra soulager leur misère, il faut aussi que les caisses des
« sociétés privées ne soient pas épuisées par les professions de la
« mendicité.

« J'estime que les sociétés ne doivent pas rester isolées si elles
» veulent que leurs gestes produisent des résultats. Il ne s'agit pas
« seulement de donner, il faut savoir à qui l'on donne et en con-
« naître les effets.

« Il y aurait une étude magnifique à faire sur le rôle social que
« pourrait jouer, dans une ville, une fédération des œuvres chari-
« tables. Il faudrait réunir les efforts et avoir un but plus éloigné
« que le secours immédiat. Les œuvres continueraient à secourir,
« mais elles devraient, en outre, pouvoir exercer une sorte de tu-
« telle morale sur tous ceux qui n'ont pas l'énergie de rentrer ou
« de rester dans le bon chemin.!

« Peut-être arrivera-t-on un jour à cela ?

J'ai voulu créer, à titre officieux, un office de renseignements, pour tendre la main aux malheureux et les aider à se relever.

J'ai ainsi établi dans un laps de temps de dix mois 344 fiches représentant un plus grand nombre d'enquêtes, car il va de soi que certains n'hésitent pas à adresser des demandes de secours à plusieurs groupements.

J'ai la conviction d'avoir été utile à la fois aux malheureux et d'avoir épargné les finances des sociétés privées aussi bien que les finances publiques.

Ce rôle du Commissaire de Police peut être à mon avis encore développé. C'est ainsi, par exemple, qu'une Commission municipale disperse les secours du Bureau de bienfaisance et autres, le Commissaire de Police fait bien une enquête et donne son avis, mais la Commission n'est nullement engagée par celui-ci. N'y a-t-il pas à craindre que bien des fois, obéissant à des préoccupations électorales, certains édiles ne se créent de la popularité aux frais des contribuables. Puisque le Commissaire a fait l'enquête, pourquoi dans ces Commissions ne jouerait-il pas un rôle de ministère public lui permettant d'en appeler de la décision prise au préfet. Je crois que finalement tout le monde s'en trouverait bien, élus et électeurs.

Dans l'état actuel des choses, pourquoi ne pas mêler officiellement le Commissaire de Police à la vie locale. Ne devra-t-il pas faire partie de droit du « Bureau d'hygiène », de la Commission d'embellissement de la ville, de la Société des fêtes, de diverses commissions d'ordre économique, etc.

En fait, n'est-ce pas à lui que s'adresseront presque toutes ces commissions pour obtenir des rapports qu'elles discuteront ensuite.

Réorganisation de la Police

L'exposé qui précède a donc permis d'établir que cet immense rouage qu'est la police n'a rien de mystérieux, qu'il a des attri-

butions étendues, mais mal définies, que son action est mal déterminée dans le cadre de la vie municipale mais qu'il ne remplit pas et ne peut pas rendre avec l'organisation actuelle tous les services qu'une nation bien organisée peut et doit attendre de lui.

Depuis quelques années, on parle d'un grand projet de réforme administrative qui englobera les divers services publics et donnera à chacun son statut. D'autre part, il existe dans les services de police un malaise profond dû à des raisons tout autant morales que matérielles qui fait que cette corporation demande instamment la réforme complète de l'organisme. Cette question a pris dans certains milieux un caractère d'acuité ; des propositions de loi ont été déposées sur le bureau de la Chambre, les Maires, dans plusieurs congrès, en ont délibéré, les diverses associations des Commissaires, Inspecteurs et agents l'ont agitée à leur tour.

Nous nous efforcerons d'examiner brièvement chacune des conceptions.

Paiement des Commissaires municipaux par l'Etat. — Les fonctionnaires de la Police Mobile et de la Police Spéciale sont payés directement sur les deniers de l'Etat. Les Commissaires de Police municipale sont payés par l'Etat, mais avec des fonds votés par le Conseil Municipal. Ils sont même obligatoires, c'est-à-dire qu'ils seraient portés d'office au budget par le Préfet, si l'Assemblée municipale refusait ou négligeait de le faire. Ce traitement est une somme fixe qu'il n'a pas le droit de diminuer de sa propre autorité. Il varie avec la classe du poste. Si le Conseil Municipal y consent, un décret peut élever la classe du poste et la Commune doit inscrire à son budget le supplément de traitement. Si la Commune refuse au contraire de faire cet effort budgétaire, le Commissaire de Police, susceptible d'avancement doit attendre qu'un poste afférent à sa classe devienne vacant. Ces vacances sont aujourd'hui hors de proportion avec les fonctionnaires ayant droit à un avancement en raison des charges du budget, et ainsi

de nombreux Commissaires Municipaux perdent du temps, tandis que leurs collègues de la Mobile ou de la Spéciale, sont promus dans un délai minimum. Il y a là une profonde injustice et une source de mécontentements.

Malgré toute l'insistance apportée par les groupements professionnels à faire modifier cet état de choses, la situation reste inchangée.

Le seul moyen qui a été trouvé, c'est le paiement des Commissaires Municipaux par l'Etat, c'est-à-dire assimilation des fonctionnaires de la Sûreté générale quant à l'origine des crédits affectés à leur traitement. La classe serait indépendante de la Commune, les villes continueraient à payer entre les mains de l'Etat le traitement actuel.

Cette modification aura tout simplement pour résultat de permettre un avancement normal des Commissaires de Police Municipale, mais on ne peut pas dire qu'il y a là une réforme de la police pouvant intéresser le pays, tout au plus peut-on y entrevoir un acheminement vers la Police d'Etat.

Le seul avantage que retirerait la société de ce changement serait de pouvoir conserver, dans une agglomération, un Commissaire donnant toute satisfaction.

Deux propositions de loi furent, d'ailleurs, déposées dans ce sens sur le Bureau de la Chambre, la première, le 23 mars 1920, par M. Fournier-Sarlovèze, la deuxième, le 9 décembre 1921, par M. Schmidt.

Enfin un vœu avait été émis dans ce sens, en mai 1920, par le Congrès de l'Association des Maires de France.

Cette mesure mettrait fin à une situation irrationnelle, les Commissaires de Police, payés sur les fonds municipaux, sont en effet tout autant les auxiliaires du Parquet que des Préfets. Il est injuste que les Municipalités assument, elles seules, leurs soldes.

Projet Bourdrez présenté en 1919 à l'Association professionnelle des Commissaires de Police.

Il montre d'abord combien sont dispersés les efforts de tout ce que comprend le mot Police. Direction de la Sûreté Générale, Préfecture de Police, Gendarmerie, Répression des fraudes, Inspection du Travail, Conservation des Eaux-et-Forêts, Poids et Mesures, etc. La conséquence inévitable est le manque d'unité. Il montre la toute puissance du Maire dans sa commune, ses interventions inopportunes dans le rouage de la Police, l'insuffisance du personnel dont le recrutement en qualité et en nombre dépend exclusivement de l'autorité municipale. Personnel, d'ailleurs, trop souvent détourné de sa mission de vigilance pour porter des plis ou faire d'autres besognes de cet ordre. Exiguité du territoire de juridiction des Commissaires de Police, dont la compétence est limitée au territoire de la commune à laquelle il est affecté. Insuffisance de la Gendarmerie dont le rôle est surtout militaire, incompétence des officiers de gendarmerie qui n'ont reçu aucune préparation professionnelle. Déplacements trop longs et trop onéreux pour les fonctionnaires des brigades mobiles.

Il demande une direction suprême par la constitution d'un Ministère de Police et s'efforce de démontrer que son omnipotence ne mettrait pas plus en péril une démocratie que le chef suprême n'en usa lorsqu'il dirigeait toutes les forces militaires. Il accepte le maintien du pouvoir réglementaire des Maires mais leur enlève tout pouvoir d'exécution, mettant ainsi en harmonie les faits avec le grand principe de la séparation des pouvoirs.

La réalisation de son projet comprend la création de deux grandes directions : police administrative et police judiciaire.

La France est divisée en un certain nombre de régions répondant aux ressorts des Cours d'Appel, à la tête de chacune sont placés deux Directeurs, l'un administratif, l'autre judiciaire. Ils ont autorité sur tous les fonctionnaires de police. Tout le matériel s'y trouve réuni : sommiers judiciaires, casiers judiciaires, laboratoires de photographie et analyses, service anthropométriques.

Les Commissaires locaux administratifs ou judiciaires, selon

leurs attributions, leur sont subordonnés. Ils ont compétence sur toute la France, mais avec assignation d'une zone spéciale. La Gendarmerie est dissoute et devient gardien de la Sûreté nationale avec tout le personnel subalterne déjà existant. Il est même prévu un service de Sûreté nationale à cheval.

Les crédits très élevés comprendront la fusion de tous les budgets de polices existants et l'imposition de taxes diverses.

Projet Blondel présenté en 1919 à l'association des Commissaires de Police.

Il veut avant tout, ne pas trop heurter les situations acquises et surtout unifier les trois polices actuelles (municipale, spéciale et mobile).

Il demande une direction unique pour toute la Police de France et des Colonies. Un budget unique, la Création d'Inspecteurs judiciaires mis à la disposition des Commissaires de Police des Villes. Etendue des pouvoirs des Commissaires des villes sur l'arrondissement ou partie (juridiction fixée par le Décret de nomination).

Il maintient l'isolement de la Police spéciale sous prétexte qu'elle a une mission bien déterminée.

Il demande que le Commissaire de Police municipale soit placé au point de vue judiciaire sous la direction du Commissaire divisionnaire de la brigade, la création des inspecteurs judiciaires payés par l'Etat, mis à la disposition du Commissaire Municipal, téléphone direct avec la brigade.

Enfin, il veut une meilleure utilisation de la gendarmerie et les traitements des Commissaires payés par l'Etat.

Les frais seront payés comme un impôt de capitation. Cet impôt sera d'autant mieux accepté que le projet sera intéressant pour toutes les communes. Il ne touche pas aux prérogatives des maires au point de vue municipal et estime que les budgets municipaux seront considérablement allégés. Enfin, il juge nécessaire la création de 3.000 inspecteurs judiciaires.

Projet de loi de police d'Etat dans les villes et agglomérations

urbaines de 40.000 habitants et au-dessus, présenté à la Chambre des Députés dans sa session de 1920. (Renvoyé à la Commission de l'Administration générale départementale et communale).

L'exposé des motifs déclare que : « dans les circonstances actuelles le relèvement économique du pays dépendra intimement du degré de sécurité qui sera assuré aux citoyens ». Il en voit la solution pour les campagnes dans l'augmentation des effectifs de la gendarmerie et dans les centres, en les soumettant au régime de la Police d'Etat tels qu'ils fonctionnent à Lyon, Marseille et Toulon.

Le premier résultat est d'augmenter les effectifs, le recrutement est meilleur. Il étudie la principale critique de la Police d'Etat, l'atteinte portée aux franchises municipales, puisque la loi du 5 avril 1884 a placé la Police sous la dépendance des Maires. Il estime que la Police d'Etat ne retire aux Maires que ceux de ses pouvoirs qui touchent à la Sûreté Générale, c'est-à-dire au maintien de l'ordre et de la tranquillité publics.

Paragraphe 2 . « Les atteintes à la tranquillité publique, telles que les rixes, le tumulte excité dans les lieux d'assemblée publique, les attroupements, les bruits et rassemblements nocturnes qui troublent le repos des habitants, et tous actes de nature à compromettre la tranquillité publique ».

Paragraphe 3 : « Le maintien du bon ordre dans les endroits où il se fait des grands rassemblements d'hommes. »

Les autres pouvoirs de police du Maire, énumérés par le paragraphe 3 de l'article 97, c'est-à-dire le maintien du bon ordre dans les foires, marchés, réjouissances et cérémonies publiques, spectacles, jeux, cafés, églises et autres lieux publics, lui sont maintenus à condition qu'il n'y ait pas de grands rassemblements d'hommes. Enfin, les Maires ont toujours le droit de réquisition de la police pour l'exercice, tant de ses pouvoirs que de ceux prévus par

les paragraphes 1, 4, 5, 6, 7 et 8 de l'article 97. (Discussion, séance du 11 mars 1884, sur l'article 105).

Il est vrai que les Maires perdent le droit de diriger et de recruter le personnel. Mais, par contre, les villes, sans rien dépenser en plus, auront une police plus nombreuse, sécurité plus grande, et n'auront plus la lourde responsabilité des articles 105, 106, 107 et 108 de la loi du 5 avril 1884.

Le chiffre de 40.000 est celui qui avait été prévu par l'article 103 de la loi municipale. C'est à partir de ce degré d'importance que l'Etat ne peut plus se désintéresser de la police. Les pouvoirs du Ministre sont illusoires puisqu'il ne peut imposer ni mode de recrutement, ni statut, ni échelle de traitement.

C'est pour les mêmes raisons que la périphérie est englobée.

Au point de vue budgétaire, la réforme occasionne une dépense de 15 à 18 millions. Les dépenses seront inscrites au budget de l'Etat, les communes devront rembourser à l'Etat, d'une part, une somme égale à celle que leur coûtent leurs services de police pendant l'exercice en cours, d'autre part, la moitié du surplus. Dans les agglomérations, les parts respectives de chaque commune seront fixées chaque année par arrêté du Préfet en conseil de Préfecture, suivant l'importance de la population et les ressources communales.

A noter que les futurs agents bénéficieront de la loi du 9 Juin 1853 sur les retraites.

Proposition de loi ayant pour objet la réforme de la loi municipale du 5 Avril 1884. — Présentée en décembre 1920 par M. Camille CHAUMETS, député, et 40 de ses collègues. Renvoyée à la Commission d'administration générale départementale et communale.

Estime que la police municipale dans les villes quoique payée intégralement par celles-ci est soumise en réalité à trois pouvoirs et relève autant du Maire que du Procureur ou du Préfet, d'où conflits d'autorité regrettables.

Il estime que la sécurité a pris un caractère national au lieu d'être local. Il veut la délimitation exacte des pouvoirs et des responsabilités. Il voit dans le précédent projet l'affirmation officielle de l'impuissance des communes, mais en généralisant trop (art. 97, loi de 1884). Il estime que les mesures de sûreté générale ne doivent plus appartenir aux autorités locales. Il faut donc modifier l'art. 97 de la loi et enlever aux Maires les pouvoirs qu'ils exercent en vertu de l'art. 92 en ne leur laissant que les pouvoirs de police urbaine ou rurale, tels qu'ils résultent des paragraphes 1, 3, 4, 5, 6, 7 et 8 de l'article 97. D'où plus de confusion dans la direction du personnel de la police. La police d'Etat serait exclusivement sous les ordres du Préfet ou d'un fonctionnaire spécial de police et les communes n'auraient plus besoin que d'un personnel de police urbaine assez restreint qui serait soumis à la seule autorité du Maire dans les conditions des articles 102 et 103.

La Police de Sûreté générale étant une pure affaire d'Etat, devrait être entièrement mise à la charge de celle-ci, la police urbaine ou rurale exercée par les agents municipaux étant à la charge des communes.

Il parle aussi, idée curieuse, d'un code municipal. Il rédige l'entête de l'article 97 ainsi : La Police municipale a pour objet la salubrité et la tranquillité publiques à l'exclusion des mesures de police répressives et de sûreté générale.

En 1921, on demande au Parlement de voter la Police d'Etat pour la région stéphanoise.

En 1921, on demande également le vote d'un projet de loi ayant pour objet de porter une subvention au département de Seine-et-Oise pour la création et le fonctionnement d'une brigade spéciale de police.

En 1922, on demande l'institution de la Police d'Etat dans l'agglomération brestoise.

Il nous paraît inutile de résumer les nombreux articles de presse

qui ont signalé le marasme de la police et son peu d'efficacité dans bien des cas.

D'une façon générale, les rédacteurs des projets de réforme précitée et j'y ajouterai le Docteur Locard et M. Chardon, conseiller d'Etat, s'accordent pour n'envisager que le rôle répressif. Or, nous avons montré que la police était loin d'avoir un rôle exclusivement judiciaire. Elle collabore autant avec le Procureur de la République qu'avec le Maire. Bien mieux, en exécutant comme officier de Police judiciaire les arrêtés municipaux, elle se placera sous la direction du Procureur de la République.

La question de la Police d'Etat fut agitée au XIII^e Congrès de l'Association des Maires de France à Paris, les 13, 14 et 15 décembre 1922, le rapporteur M. Claude, maire de Toulon, fit un véritable réquisitoire.

**XIII^e Congrès de l'Association des Maires de France
les 13, 14 et 15 Décembre 1922.**

POLICE D'ÉTAT

Rapporteur, M. CLAUDE, Maire de Toulon.

Les articles 94 et 97 de la loi municipale du 5 avril 1884, attribuent au Maire les pouvoirs de police dans la commune, qui touchent à la police municipale et à la police rurale. L'institution de la Police d'Etat, dans certaines villes, a eu pour effet d'enlever au Maire ses pouvoirs de police qu'il détenait en vertu de la loi de 1884, pour les passer aux Préfets et par conséquent au Gouvernement dont le préfet est l'agent dans le département. Cette

modification qui attribue aux Préfets, outre la haute main sur la Police de Sûreté, la direction de la Police Municipale, a-t-elle eu pour conséquence de rendre au moins meilleur le fonctionnement de cet organisme? Nous n'hésitons pas à dire non, et les agents eux-mêmes, qui sont bien placés pour connaître les défauts de ce service, sont du même avis que nous. Nous n'en voulons pour preuve que la déclaration suivante insérée dans le rapport sur la Police d'Etat présenté au Congrès de Marseille qui s'est tenu les 22, 23 et 24 Juin dernier. Voici cette déclaration, insérée page 6, dudit rapport : « L'exemple du régime d'Etat de Marseille, Nice « et Toulon, nous prouve surabondamment que l'étatisation, telle « que la propose le Gouvernement, ne changerait en rien l'état « actuel des choses. Il aurait pour conséquence d'enlever aux Mai- « res une partie de leurs prérogatives communales sans aucun « avantage pour la sécurité publique ».

« Ainsi même de ceux qui sont les mieux qualifiés pour appré- « cier les services de la Police, la transformation en Police d'Etat « est sans utilité au point de vue de la sécurité publique, c'est-à- « dire du rôle essentiel de la Police dans notre organisation actuelle. « Mais si cette transformation n'offre aucun avantage à ce point « de vue, elle offre l'inconvénient grave d'enlever aux Maires une « de leurs plus précieuses prérogatives et de paralyser leur action « dans certaines circonstances où elle pourrait s'exercer utilement « pour apaiser des conflits.

« Pour moi qui ai pu apprécier le fonctionnement de la Police « d'Etat dans la ville que j'administre, je ne puis que m'élever « contre cette organisation à cause des défauts de son fonc- « tionnement qui tiennent à son statut même. Dans les Villes où « la Police d'Etat est affligée d'un Directeur, le Maire n'a pour « pour ainsi dire plus aucun pouvoir, le Directeur s'arrogeant le « droit d'interpréter et même de modifier quelquefois l'esprit d'un « arrêté ; le Directeur placé sous l'autorité directe du Préfet auquel

« il n'obéit pas toujours, échappe complètement à l'autorité du
« Maire qui n'a plus le pouvoir d'ordonner et se trouve dans bien
« des cas, pour assurer la sécurité des établissements communaux,
« dans l'obligation de quêmander et il n'est pas toujours satisfait.

« C'est ainsi, pour éclairer cela par un exemple, que depuis
« plus d'un an, j'ai demandé au Directeur de la Police d'Etat de
« Toulon, de mettre un agent à ma disposition pour le jardin
« public, sans avoir pu l'obtenir. Il en est de même, pour le
« Cimetière, où des déprédations et des vols même ont pu se
« produire impunément, faute d'un agent, dont la seule présence
« suffirait pour les prévenir. Enfin, au marché couvert les jours
« de manifestation sportive, les enfants montent sur la toiture pour
« suivre les péripéties des matchs et commettent des dégâts. J'ai
« demandé vainement qu'un agent soit mis à ma disposition pour
« surveiller le marché couvert.

« Une autre question plus grave est celle des charges imposées
« à la Commune par le service de la Police d'Etat. Le budget de
« la Police est établi par le Directeur et envoyé par lui directement
« au Préfet, après l'approbation préfectorale, le Maire reçoit un
« simple avis d'avoir à payer une somme qui atteint pour Toulon
« plus d'un Million, sans que l'administration municipale ait eu à
« connaître ce budget et sans que le Conseil municipal ait été
« appelé à l'approuver, alors que la ville en paie la plus large
« part ; de sorte que nous payons cette somme considérable sans
« savoir si les dépenses portées au budget incombent bien à la
« Commune et nous sommes sur ce point qui intéresse si étro-
« tement les Finances communales, soumis au bon plaisir ou à la
« fantaisie du Directeur. Qu'il lui plaise de faire des transfor-
« mations coûteuses dans les locaux où se trouve la Police, nous
« ne sommes pas appelés à en apprécier l'urgence ou la nécessité,
« mais nous devons payer.

« Si, en outre, on considère que cette indépendance de la Police
« à l'égard de l'Administration municipale peut provoquer, comme

« cela s'est produit à Toulon, à la suite de certaines mesures prises
« par le Directeur, des froissements chez certains membres de
« l'Administration municipale, on comprendra que ce régime qui
« est en complète contradiction avec les droits que détient le
« Maire, en vertu de la loi municipale de 1884, ne saurait être
« approuvé par nous. On sait aussi combien est délicate la tâche
« de la Police des Mœurs. A Toulon, où les circonstances particu-
« lières ont eu pour effet de laisser subsister un quartier réservé,
« habité par des filles publiques qui y sont cantonnées, les femmes
« qui habitent ce quartier sont soumises par la police à une régle-
« mentation qui rappelle les mesures les plus dures imposées aux
« ghettos du Moyen-Age et cela, sans que le Maire ait eu à inter-
« venir malgré les stipulations formelles de l'article de la loi
« de 1884. Ces exemples montrent bien comment, petit à petit,
« les pouvoirs du Maire sont entamés dans les villes où il y a une
« police d'Etat.

Le rapport présenté au Congrès de Marseille, en juin dernier, préconise une solution qui n'est pas pour nous déplaire : « Dans
« un pays, comme la France, dit-il, une vraie police ne doit com-
« prendre que deux organisations bien distinctes, avec un rôle
« particulièrement défini : 1^o Une police répressive, la police de
« sûreté ou police judiciaire, dont le rôle aurait à rechercher les
« malfaiteurs, à exécuter les commissions rogatoires, les mandats
« d'arrêt, enquêtes, etc. ; 2^o une police préventive, la police de la
« voie publique, composée de gardiens de la Paix, dont le rôle
« consiste au maintien du bon ordre et de la tranquillité publi-
« ques. La première comprenant tous les éléments de la Police de
« Sûreté, élargie et organisée par régions sous une direction uni-
« que, dépendant du Ministère de l'intérieur. La deuxième, com-
« prenant la Police de voie publique, dirigée par un Commissaire
« central, sous la haute direction du Maire ».

« En somme, nous reprochons à la Police d'Etat, telle qu'elle est
« organisée chez nous, d'échapper d'abord à l'autorité du Maire,

« bien qu'elle soit chargée de l'application de ses arrêtés et ensuite
« d'imposer à la Ville des charges financières sans que le Conseil
« municipal ait été appelé à connaître et à discuter le projet de
« budget dressé par le Directeur de la Police d'Etat qui, par suite,
« a une tendance à se considérer comme étant au-dessus du pou-
« voir civil, dont la plus haute autorité dans une ville doit cepen-
« dant être constituée par le Maire responsable de l'ordre dans la
« rue et de la gestion financière de la commune.

« Que l'Etat conserve, comme le demande le rapport du Congrès
« de Marseille, la police répressive, mais qu'il laisse aux Maires la
« haute autorité sur la police municipale, comme le veut la loi de
« 1884. Gardons toutes nos responsabilités mais gardons aussi
« tous les pouvoirs qui justifient cette responsabilité.

« Suit la délibération du Conseil municipal de Toulon, véritable
« critique contre le Directeur. »



CONCLUSIONS

Le paiement direct des Commissaires par l'Etat serait une solution avantageuse pour ces fonctionnaires, mais ce ne serait la solution que d'une question intéressant la réorganisation de la Police.

Le projet Bourdrez prévoit déjà une centralisation régionale.

Le projet Blondel affecte un service spécial au rôle judiciaire, élargit la compétence *rationæ loci* et demande lui aussi des directions régionales.

La proposition Chautemps établit deux polices dans une ville, l'une répressive, l'autre administrative.

Quelles que soient les conceptions préconisées, il faut reconnaître que toutes constatent l'insuffisance de la police et en réclament la modification,

Voyons donc les critiques :

Et d'abord les Procureurs ou les Maires estiment que les Commissaires de Police échappent trop à leur autorité. Chacun d'eux connaît ses attributions, le Procureur sait que dans l'ordre judiciaire il a autorité absolue sur le Commissaire de Police, et le Maire n'ignore pas que c'est la commune qui paie le budget et que le Commissaire de Police est mis à sa disposition pour diriger la Police municipale et exécuter les mesures qu'il juge à propos de prendre. Il est tout naturel que chacun d'eux ait une tendance à s'arroger sur le Commissaire un pouvoir unique. « Mon Commissaire », disent certains. Mais nous savons aussi que le Commissaire tient bien des fois ses pouvoirs de la loi et il est certain que les difficultés ne feront que grandir à mesure que ces magistrats connaîtront mieux leur situation juridique.

Ces fonctionnaires souffrent de cette situation paradoxale, d'autant plus qu'ils relèvent surtout du Préfet et que celui-ci a toujours un écho des frictions qui peuvent se produire,

Manque d'unité et manque de liaison. Il faut encore y ajouter l'isolement.

La fusion des divers services de police sous une direction départementale s'impose. Elle est devenue aujourd'hui une nécessité primordiale autant dans notre intérêt personnel que dans l'intérêt général. Il lui faut un Directeur départemental.

Ce directeur pourra être assisté de un ou plusieurs contrôleurs, selon l'importance de la circonscription. Le Directeur sera en relations avec le Ministère et les autorités régionales. Les contrôleurs garderont un contact permanent avec le personnel placé sous leurs ordres. Ils lui donneront les conseils et l'impulsion nécessaires, ils lui signaleront les dangers moraux auxquels il est exposé, ils adouciront les heurts qui blessent souvent.

Les Commissaires n'auront plus à connaître les diverses autorités sous la dépendance desquelles ils se trouvent aujourd'hui.

Les débutants ne connaîtront plus l'isolement, source de bien des mécomptes.

J'estime que la base de la transformation de la police doit reposer sur l'organisation départementale comme sont d'ailleurs organisées la plupart des autres administrations. Dans chaque département, selon l'importance, les contrôleurs seront, l'un chargé des affaires judiciaires et l'autre des affaires administratives.

Les Commissaires verront tous leurs attributions étendues à l'arrondissement et ne relèveront que du Directeur. Ils continueront leur collaboration comme à l'heure actuelle, mais leur indépendance à l'égard des Maires et Procureurs sera marquée par ce fait que ceux-ci ne pourront apporter leurs doléances qu'au Directeur.

Il est d'autre part impossible d'admettre la proposition de M. CHAUTEPS qui consiste à créer dans chaque ville, deux polices, l'une municipale, l'autre de Sûreté. Ce serait la porte ouverte à

tous les conflits au grand préjudice de la population. La police est déjà suffisamment fragmentée.

Chaque direction de police pourrait comprendre avec la Police municipale une Police de Sûreté rayonnant dans tout le département ne s'occupant exclusivement que d'affaires judiciaires. Elle serait, bien entendu, payée par le Département.

Enfin, la Police spéciale, elle-même, ne doit pas rester isolée, elle doit fusionner. Que les attributions soient distinctes, rien de plus juste, mais que la Police Mobile, Spéciale ou Municipale, qui collaborent à un but commun, s'ignorent, lorsqu'elles ne se disputent pas, c'est une faute.

Comment faire l'avancement normal des Commissaires, mais simplement sur les budgets départementaux. La chose n'est pas irréalisable et met fin à la situation critique des Commissaires municipaux.

En effet, le traitement du secrétaire de l'Inspection Académique est supporté par l'Etat. Le Conseil général reste libre de lui voter un complément de traitement. (Circulaire du Ministre de l'Intérieur 29 juillet 1853 et Instruction publique 17 février 1883). Ces employés, en effet, sont chargés d'un service en grande partie départemental. Cette indemnité est considérée comme complément d'un traitement affecté à un service permanent et soumise comme telle aux retenues pour pensions civiles. (Circulaire ministérielle 18 juin 1858, 8 août 1903). Ne pourrait-on pas l'étendre à la Police ?

Ainsi en même temps que le rayon d'action de la police s'élargira, que son influence se fera sentir dans les campagnes les plus éloignées, le Conseil général pourra augmenter le traitement d'un Commissaire susceptible d'avancement. La dépense sera comprise puisque tout le monde en verra la nécessité et les fruits. Le Conseil général devrait ne pas pouvoir se soustraire à cette obligation à moins de fautes personnelles du fonctionnaire. L'avancement au

choix serait ainsi constitué. Il est évident que lorsqu'un poste correspondant à celui du fonctionnaire en instance d'avancement deviendrait vacant, celui-ci devrait le prendre et le traitement complémentaire serait aussitôt supprimé.

Lorsque nos finances auront été assainies, que l'avancement se fera normalement, l'intervention du Conseil général ne sera plus nécessaire mais le département y aura gagné une police plus forte, mieux soutenue et dont l'action sera plus efficace.

Il faut enfin désigner une Commission composée des représentants de la Police, des Maires, des Parquets, pour étudier en commun les moyens d'obtenir de la Police un meilleur rendement et une collaboration moins ombrageuse.

Qu'y a-t-il au fond dans toutes les questions de réforme de police ? D'une part, des fonctionnaires qui cherchent leur statut et leur place au soleil ; d'une autre, des autorités qui ont une tendance trop naturelle à s'arroger des droits hiérarchiques qu'elles n'ont pas et qui n'ont jamais été bien définis. Une population enfin qui voudrait être mieux protégée.

La seule solution est de faire sortir le Commissaire de son cadre juridique actuel, de l'en récompenser et de créer enfin l'unité de commandement. C'est cette unité qui nous donnera à nous une force et au public la sécurité qu'il a réclamée vainement jusqu'ici.

Nous estimons que dans l'état actuel des choses, il n'existe aucune formule lapidaire donnant la solution du problème.

Et d'abord ce problème, à notre avis, doit être dédoublé : il y a d'une part à étudier le cadre juridique dans lequel se meut la police, il y a d'autre part le cadre technique, l'organisation policière. Un point de vue serait subjectif et l'autre, objectif.

Faut-il faire du Commissaire de Police un fonctionnaire exclusivement du cadre judiciaire ou du cadre administratif. C'est là qu'est la question.

Nous estimons que toute l'étude qui précède aura suffisamment

montré qu'il est impossible de séparer les fonctions préventives et répressives que la loi a confiées au Commissaire. C'est parce que à l'occasion, il peut réprimer, que ses attributions préventives sont efficaces. L'une de ces attributions ne peut pas exister sans l'autre. Le Commissaire devra donc conserver ses attributions actuelles.

Mais pour éviter des conflits d'autorité, faut-il ne donner au Commissaire qu'un chef.

C'est impossible et dans l'intérêt même du Commissaire ce n'est pas souhaitable.

Il nous semble impossible, illogique même de retirer au Maire son autorité sur la police municipale. J'estime au contraire que la collaboration du Maire et du Commissaire devrait être plus étroite. Tous deux, l'un aidant l'autre, ont pour mission de veiller à la tranquillité, à la sécurité et à la sûreté des habitants. Plus l'urgence de leur intervention est grande plus s'établit la similitude de leurs pouvoirs et l'on voudrait qu'ils ne se connaissent pas. C'est impossible.

Faut-il faire du Commissaire simplement l'auxiliaire du Procureur de la République. En droit, c'est impossible, en raison du principe de la séparation des pouvoirs. En fait, ce serait une grande faute.

Dans cette conception, le Commissaire serait exclusivement un fonctionnaire répressif. Il ne vivrait dans la commune que pour faire punir. Le public ne le lui pardonnerait pas et je suis convaincu que, quelques années après une semblable organisation, les Fonctionnaires de la Sûreté Générale seraient éloignés par tout le monde, comme s'ils étaient frappés d'une opprobre.

Aujourd'hui, nous faisons punir, c'est vrai ! mais on nous le pardonne, en raison du rôle social que nous jouons. Nous l'avons montré.

Gardons jalousement ce rôle social, c'est lui qui fait oublier

notre caractère répressif. Sans doute, la recherche policière a un puissant attrait, mais elle donne surtout des satisfactions d'amour propre, tandis que le rôle social nous procure des satisfactions du cœur, plus douces, plus absolues et plus pures.

Gardons les trois autorités qui nous commandent, c'est parce qu'elles sont plusieurs que nous sommes plus indépendants.

Au point de vue objectif, il est incontestable qu'il y a beaucoup à faire. Mais, nous estimons que la solution ne consiste pas à enlever les attributions réglementaires de l'un pour les confier à l'autre. L'instauration de la Police d'Etat, dans certaines grandes villes, n'a rien prouvé du tout. Qu'un règlement soit signé par Pierre ou par Paul, son efficacité ne changera pas avec la signature.

Tout ce qui doit être transformé c'est surtout l'organisation intérieure de la Police.

Il faut que le gouvernement, se basant sur la loi municipale, oblige les communes à consentir certains sacrifices pour avoir une police proportionnée, non pas uniquement au chiffre des habitants, mais à l'importance du territoire et au nombre des affaires judiciaires.

Il faut que l'avancement des fonctionnaires de la Police ne dépende d'aucune condition purement locale.

Il faut que les Maires, les Préfets et les Procureurs conservent leurs attributions actuelles.

En fait, la nécessité d'une réforme de la Police s'impose. autant dans son intérêt que dans celui du public.

La Police manque d'unité, elle est répartie entre diverses administrations. il y a, entre elles, tantôt collaboration absolue, tantôt collaboration partielle et parfois on n'y retrouve aucun lien de commun. Non seulement, les divers organes de ces polices ne se connaissent pas, mais, même encore, dans un même département, les fonctionnaires de la Sûreté générale n'ont aucun contact. Pour

l'exécution des mesures municipales, cela n'a pas une très grande importance, mais en ce qui concerne la police judiciaire, c'est une faute lourde. Les Commissaires de Police sont isolés, sauf dans les villes où il y a un Commissaire central. Le Code d'Instruction Criminelle leur interdit toute action hors du territoire sur lequel ils ont juridiction.

Un criminel n'aura qu'à franchir la barrière de l'Octroi, et le Commissaire sera aussitôt désarmé. Il rédigera un procès-verbal qu'il transmettra ensuite au Procureur de la République, l'affaire sera mise à l'instruction, un mandat sera décerné, mais le coupable sera loin. Il aurait été naturel cependant de permettre au représentant de l'autorité de pousser plus loin son action. Il lui reste une ressource, le téléphone, mais, ici, il va se buter à deux difficultés, ou il n'aura pas le téléphone, ce qui est malheureusement trop fréquent, ou l'autorité, à laquelle il s'adressera, lui répondra que n'ayant aucun mandat, elle est dans l'impossibilité d'agir.



BIBLIOGRAPHIE

- BACQUA Napoléon. — *Code annoté de la Police administrative, judiciaire et municipale.*
- BŒUF. — *Résumé de Droit administratif.* 22 Edit. 1913.
- BEQUET Léon. — *Répertoire de Droit administratif.* 1905.
- BELLANGER. — *Manuel analytique à l'usage des Commissaires de Police.* 1858.
- BERTHELEMY. — *Traité élémentaire de Droit administratif.* 9^e Edit. 1920.
- CHARDON H. — *L'Administration de la France. Les Fonctionnaires* 1908.
- CHARDON H. — *L'Organisation de la Police.* 2^e Edit. 1917.
- CHAUVEAU et FAUSTIN Elie. — *Théorie du Code pénal.* 2^e Edit. 1887-1908.
- DALLOZ. — *Traité pratique de Droit municipal.* 2 vol.
- DALLOZ. — *Répertoire pratique.*
- DUVERGER. — *Manuel des Juges d'Instruction.* 2 vol. 1840.
- DUCROCQ Th. — *Cours de Droit administratif et de législation française des finances.* 7^e Edit. 1897.
- FAUSTIN Elie. — *Pratique criminelle des Cours et Tribunaux.* 2^e Edit. 1909.
- GARRAUD. — *Précis de Droit criminel.* 7^e Edit 1903.
- HAURIOU. — *Précis de Droit administratif et de Droit public.* 10^e Edit. 1921.
- JEZE. — *Principes généraux de Droit administratif.* 1914.
- JEZE. — *Élément de Droit public et administratif.* 1910.
- LE POITTEVIN. — *Dictionnaire formulaires des Parquets.* 5^e Edit. 1916.

- LE POITTEVIN. — *Dictionnaire formulaire de la Simple Police.* 1906.
- LAFERRIÈRE. — *Traité de la Juridiction administrative.* 2 vol.
- MOREAU. — *Manuel de Droit public français. Droit administratif* 1909
- MORGAN. — *La loi municipale.* 9^e Edit. 1917, 2 vol.
- MARCY. — *Manuel dictionnaire des Juges d'instruction.* 1901.
- MIRONNEAU. — *Manuel de Police judiciaire et administrative.* 1877.
- MORIN. — *Dictionnaire du Droit criminel.* 1812.
- PASCAL. — *Le rôle judiciaire du Commissaire de Police.* 2^e Edit. 1923.
- Pandectes Françaises. — 39 volumes 1891.
- RENARD. — *Cours élémentaire de Droit public.* 1922.
- Bulletin de l'Association Amicale et de l'Association Professionnelle des Commissaires de Police.*



TABLE DES MATIÈRES

	Pages
INTRODUCTION.....	1
1 ^{re} PARTIE. — CHAPITRE I. — Situation hiérarchique du Commissaire ; Service central ; Service en province ; La Police municipale ; Les Commissaires de Police spéciale ; Les Brigades de Police mobile	2
CHAPITRE II. — Le Commissaire de Police municipale (aperçu historique).....	5
CHAPITRE III. — Attributions du Commissaire de Police municipale ; Police judiciaire ; Ministère public ; Domaine administratif.....	15
2 ^e PARTIE. — Le Commissaire de Police, sa collaboration dans le domaine judiciaire.....	24
CHAPITRE I. — Pouvoirs du Commissaire de Police en vertu d'une nomination formelle faite par la loi ; Flagrants délits ; Commissaire de Police en matière de contraventions ; Le Commissaire de Police Ministère public près le Tribunal de Simple Police	24
CHAPITRE II. — Attributions par délégations.....	40
Exécution des Commissions rogatoires ; Enquêtes officieuses et délits non flagrants.....	40
2 ^e PARTIE. — Commissaire de Police et Autorité administrative. 55	
CHAPITRE I. — Commissaire de Police et Administration municipale ; Rappel des théories de la gestion d'office, de la décision exécutoire et des responsabilités ; Source des pouvoirs ; L'ordre hiérarchique ; Commissaire de Police et Règlement municipal ; Le Territoire : Territoire en état de guerre, Territoire en état de siège, Territoire envahi par l'ennemi ; Effet de l'occupation quant à la législation ; Législation ; Fonctionnaires ; Le Règlement proprement dit ; Le Commissaire de Police et le Conseil municipal ; Commissaire de Police et Maire remplacé ; Commissaire et Délégué à la Police ; Commissaire et Délégation spéciale ; Commissaire et Adjoint spécial ; Commissaire et Préfet remplaçant le Maire ; Commissaire et Syndicat des Communes ; Commissaire dont les attributions sont étendues à plusieurs communes ; Légalité du Règlement et des ordres ; Les Renseignements ; Les Actes ; Actes quasi délictueux ; Actes délictueux en matière pénale,	

CHAPITRE II. — Droit d'initiative du Commissaire ; La Mesure de Police ; Responsabilités	83
CHAPITRE III. — Le Commissaire de Police et le Préfet.....	105
CHAPITRE IV. — Rôle social... ..	
Réorganisation de la Police.....	119
Police d'Etat.....	127
CONCLUSIONS	132
BIBLIOGRAPHIE	139
Addendas.....	

Vu : *le Doyen de la Faculté,*
Nancy, le 5 Juillet 1923.
Fr. GENY.

Vu : *le Président de la Thèse,*
Nancy, le 5 Juillet 1923.
Georges RENARD.

Vu et permis d'imprimer,
Nancy, le 6 Juillet 1923.
Le Recteur de l'Académie,
Ch. ADAM.
Membre de l'Institut.





ADDENDAS

- I. Le rôle social du Commissaire de Police.
- II. Devoir ou pouvoir de résistance du fonctionnaire à un ordre illégal.
- III. Réglementation de la police des mœurs.
 - 1° Arrêt de Pressensé.
 - 2° Arrêt Dol-Laurent.
 - 3° Projet Marraud-Bonnevay.
- IV. Suppression de l'article 10 du C. I. C.

I. Le rôle social du Commissaire de Police

Le rôle social que nous voudrions voir jouer aux Commissaires de Police, nous l'avons dit, existe en fait, mais il est à peu près inconnu.

Peut-on en déduire qu'il suffirait de donner à ses enquêtes un caractère plus officiel par un Décret ou tout autre document réglementaire reconnaissant la fonction et qu'ainsi tout le monde serait satisfait.

Nous avons voulu pousser cette question plus loin et c'est aux sources mêmes que nous sommes allé chercher une réponse basée sur des faits.

Nous avons été reçu à Strasbourg, au siège même des « Assurances sociales d'Alsace-Lorraine », par M. Hermann, docteur en droit, conseiller à l'Office général des Assurances sociales d'Alsace-Lorraine.

Ce distingué fonctionnaire ne nous a pas caché qu'en ce qui concerne les services d'assurances sociales, dont il dirige une section avec un dévouement et une compétence auxquels tout le monde se plaît à rendre hommage, il lui semblait difficile dans l'état actuel de choses, d'assigner un rôle à la police.

D'une façon générale, les assurés sont hostiles à toutes enquêtes de police, en raison de la curiosité malveillante que suscite l'arrivée dans une maison d'habitation, d'un fonctionnaire de l'autorité en tenue tout au moins.

Cette situation se présente encore avec beaucoup plus d'acuité dans les villages où l'arrivée du gendarme est toujours un événement.

Aussi a-t-on élu des « Hommes de confiance » qui procèdent aux enquêtes demandées.

Les comités locaux ont protesté énergiquement contre les enquêtes faites par la police en matière d'assurances sociales et on a dû leur donner raison en ne laissant aux fonctionnaires de police que les recherches d'ordre statistique, économique ou tout au moins ayant un caractère général.

Faut-il tirer de là comme conclusion l'inaptitude du Commissaire à jouer un rôle social.

J'estime, et M. Hermann est de mon avis, qu'on ne peut pas trancher la question d'une façon absolue ; il convient, au contraire d'établir une distinction.

Dans les œuvres auxquelles collabore M. Hermann, il s'agit d'assurances sociales, c'est-à-dire que c'est un droit pour la personne en cause de réclamer les avantages que lui assure le paiement de ses cotisations (assurances-maladie, assurances-invalidité, assurances-accidents, assurance en faveur des employés privés).

L'assurance est un droit que l'on acquiert et qu'il ne faut pas confondre avec la charité que l'on sollicite.

L'assistance publique secourt, c'est la collectivité qui paie, il est d'une élémentaire prudence que cette collectivité charge un fonctionnaire de la renseigner avant de prendre toute décision.

Et dans cet ordre d'idées, à Strasbourg, comme partout ailleurs en France, c'est le Commissaire qui enquête.

Donc dans tout projet de réorganisation de la police, il ne faudra pas publier la leçon de l'expérience reçue par M. Hermann et qui veut qu'on ne confonde pas assurance avec assistance.

II. Devoir et pouvoir de résistance du fonctionnaire à un ordre illégal

Dans la revue du Droit public de 1911, M. Joseph Barthélemy, député du Gers, publie une excellente étude sur le droit de résistance du fonctionnaire à un ordre illégal.

La question y est étudiée d'une façon intéressante et elle rentre absolument dans le cadre de notre étude. Deux raisons pour en faire un résumé.

Lorsqu'un acte délictuel ou dommageable est commis par obéissance, l'agent est-il responsable dans les mêmes conditions que s'il avait agi de sa propre initiative.

Et d'abord quand le fonctionnaire juridique doit-il obéir au supérieur hiérarchique.

Jamais — dit DUGUIT — ; il obéit à la loi : s'il obéit à l'ordre légal c'est à la loi ; à l'ordre illégal, il refuse et c'est encore à la loi qu'il obéit et non à l'ordre.

Toujours — dit HAURIOU. — Il n'y a pas de hiérarchie sans obéissance passive et pas d'Etat sans hiérarchie.

Dans le domaine militaire, on enseigne que la discipline fait la force principale des Armées. Lorsque le soldat obéit à son chef, il obéit aux ordres de la loi — la discussion de l'ordre hiérarchique y est inadmissible.

Le principe d'obéissance passive n'est pas aussi impérieux dans la vie civile que dans le domaine militaire.

En général, le devoir d'obéissance et par conséquent l'irresponsabilité qui en résulte sont considérés comme ayant leurs limites dans la loi pénale.

L'ordre rend responsable celui qui l'a donné mais il n'exonère pas celui qui l'a donné, mais il n'exonère pas celui qui l'a exécuté. Ce principe est reconnu en Angleterre, en Allemagne et au Brésil.

On présume que l'ordre donné par un supérieur ne supprime pas la liberté morale du subordonné. Responsable, il doit refuser l'exécution d'un délit ?

Mais ne peut-on pas admettre que l'ordre hiérarchique crée la bonne foi ? Oui mais il faut la prouver.

Pour apprécier le défaut d'intention qui supprimerait le délit, défaut qui résulte de l'ordre hiérarchique, on tiendra compte :

- 1° du degré d'illégalité de l'ordre ;
- 2° de la nature de l'infraction ;
- 3° de la situation sociale et du degré d'instruction du subordonné.

Quelle est la jurisprudence.

Le Tribunal des conflits pose le principe que l'ordre supérieur ne supprime pas la responsabilité pénale du subordonné, sauf :

- 1° si l'obéissance vient d'un ordre formel de la loi ;
- 2° si l'ordre crée la contrainte ou la bonne foi ;
- 3° si l'appréciation de l'ordre porte atteinte au principe de la séparation des pouvoirs.

En somme, il existe deux systèmes : la centralisation qui ne connaît que la hiérarchie ; l'individualisme qui ne connaît que le fonctionnaire, c'est la doctrine anglaise et américaine.

En Allemagne, l'ordre hiérarchique atteint ou supprime la responsabilité de l'agent et presque toute la doctrine de cette puissance admet que l'ordre illégal est obligatoire.

En France, depuis la suppression de l'art. 75, la jurisprudence que l'ordre hiérarchique peut et a souvent pour conséquence d'imprimer le caractère de faute de service à la faute du fonctionnaire abusant par ordre.

D'autre part, les tribunaux judiciaires ont souvent refusé de connaître des actions intentées devant eux, estiment que l'appréciation de la faute de l'agent obéissant à l'ordre, implique celle de l'ordre lui-même, choses qu'ils considèrent comme hors de leur compétence.

Et le Conseil d'Etat estime que dans le fonctionnaire qui obéit, l'homme n'apparaît pas. Il peut y avoir au maximum faute de service mais pas faute personnelle S-1908-3-81.

En résumé, il faut que l'intention de nuire, que la faute personnelle apparaisse nettement.

L'augmentation de la dignité professionnelle des agents a pour corollaire un accroissement de la responsabilité quant aux fautes

résultant de l'exécution d'un ordre illégal. Les fonctionnaires savent qu'en cas de refus d'obéissance à l'ordre illégal, ils seraient soutenus par leurs collègues et que le Conseil d'Etat les protégerait contre une révocation arbitraire.

Ils ne sont plus des instruments dociles entre les mains des supérieurs.

III. — Réglementation de la Police des Mœurs

1^o — *Arrêt de Pressensé.*

DALLQZ 1910-3-349.

L'arrêt connu sous le nom de « ARRÊT DE PRESSENSÉ » a mis en discussion tout le régime juridique de la Prostitution.

Dans le recours formé au nom de la Ligue des Droits de l'Homme, trois situations juridiques ont été contestées quant à leur base légale :

- 1^o l'inscription sur le registre des filles soumises ;
- 2^o l'obligation de subir une visite médicale ;
- 3^o l'incarcération par mesure disciplinaire qui peut, à Paris, être portée à vingt jours.

Les auteurs du recours estiment que de tels usages sont contraires aux principes généraux du Droit Public.

Toutes les mesures prescrites sont des atteintes portées à la liberté individuelle. Elles établissent de fait une distinction entre les bons et les méchants, abandonnant ces derniers à l'arbitraire de l'Administration et de la Police.

M. de Pressensé avait voulu surtout lutter contre l'Administration Parisienne.

Il existe, en effet, à la Préfecture de Police, un organisme purement administratif qui prononce des peines variables pouvant aller jusqu'à une incarcération de 20 jours.

Il est certain que ce système répressif ne repose sur aucune base légale, le Juge de Paix étant seul compétent pour prononcer des sanctions contre les infractions aux arrêtés légalement pris.

Aussi, le Conseil d'Etat, dans son arrêt, a condamné l'incarcé-

ration disciplinaire. Il semble, par contre, affirmer la validité des autres mesures prises, c'est-à-dire la mise en cartes et la visite médicale.

En résumé, cette décision du Tribunal suprême condamne toutes les mesures administratives qui seraient prises dans la matière, en dehors des bases juridiques, c'est-à-dire en dehors des règlements légalement pris, ou par des Autorités autres que celles dont la compétence a été fixée par le C. I. C.

2° — *Mise au Violon. — Affaire Dol-Laurent*

CONSEIL D'ÉTAT, 28 Février 1919.

Pendant la guerre, à Toulon, le Préfet Maritime prit un arrêté interdisant :

1° A tous propriétaires de cafés, bars et débits de boissons, de servir à boire à des filles soumises tant isolées qu'accompagnées, et de les recevoir dans leurs établissements.

2° A toute fille isolée de racoler en dehors du quartier réservé et à toute femme ou fille de tenir un débit ou d'y être employée.

L'une des sanctions prévues était la mise au violon par mesure disciplinaire.

Les filles galantes DOL et LAURENT formèrent un recours tendant à l'annulation, pour excès de pouvoir, des mesures prises.

Le Conseil d'Etat, le 28 Février 1919, les débouta et dit, dans son arrêt, que :

1° Les Pouvoirs Municipaux ne sont pas les mêmes en temps de paix qu'en temps de guerre ; les nécessités de la défense nationale donnant aux principes de l'Ordre Public une plus grande extension ;

2° Le Juge, sous le contrôle duquel s'exercent les Pouvoirs de Police, doit tenir compte :

- a) des nécessités de la défense nationale ;
- b) de la catégorie des individus ;
- c) de la nature des périls.

Nous estimons qu'une semblable décision basée sur ces consi-

dérants présente un danger et qu'elle ne crée pas la jurisprudence que tout le monde était en droit d'attendre.

Elle crée, en effet, une théorie délicate des Pouvoirs de Police en temps de guerre et il est à craindre que cette évolution ou du moins cette nouvelle conception des Pouvoirs de Police, ne soit la porte ouverte à l'absence de tout contrôle.

La Loi sur l'Etat de Siège précise bien que les Pouvoirs de Police passent de l'Autorité Civile à l'Autorité Militaire, mais tels qu'ils sont. Elle n'a jamais stipulé qu'ils étaient plus grands. Il a même fallu des textes spéciaux pour donner à l'Autorité Militaire des pouvoirs plus étendus, nécessités par les circonstances : perquisition de jour et de nuit, expulsion de la zone des armées, etc..

Nous estimons que le Conseil d'Etat a perdu ici l'occasion d'établir, d'une façon péremptoire, le pouvoir de l'Administration de prescrire des mesures de police, en tenant compte, comme d'ailleurs il le dit lui-même, de la catégorie des individus et de la nature des périls.

Le législateur lui-même n'a-t-il pas reconnu la mesure de police lorsque les circonstances l'exigent.

L'article 15 de la loi du 15 octobre 1917 sur l'ivresse dit expressément :

« Toute personne trouvée en état d'ivresse dans les rues, places
« cafés, cabarets ou autres lieux publics, devra être, *par mesure*
« *de police*, conduite à ses frais au poste le plus voisin ou dans
« une chambre de sûreté pour y être retenue jusqu'à ce qu'elle
« ait recouvré sa raison ».

Il eut été préférable de débouter en établissant une théorie de la mesure de police que de créer une théorie de droits exceptionnels en matière réglementaire justifiée seulement par les nécessités de la défense nationale.

3. — *Projet Marraud-Bonnevay*

Il n'est pas dans le cadre de cette étude d'étudier la situation de la fille soumise. Nous ne reprendrons pas la théorie contestant

la légalité des mesures réglementaires prises à l'égard des prostituées. Nous ne saurions cependant faire œuvre utile et terminer cet ouvrage sans dire quelques mots sur cette question, quant à l'objet de la réglementation et quant à sa base juridique.

Il est de toute évidence que les arrêtés relatifs à la matière poursuivent un double but : préservation morale, lutte contre la propagation des maladies vénériennes, la prostitution n'est pas un délit, mais son développement menace à la fois la santé physique et la santé morale des peuples. Les conséquences n'en seront que plus redoutables dans les pays à faible natalité.

Il suffit d'autre part de vivre dans un Commissariat pour connaître les drames intimes que provoquent dans les familles honnêtes l'inconduite d'une fille. On peut affirmer que la manifestation extérieure de la joie, du bien-être, du luxe, de la liberté de certaines prostituées a, sur une imagination folle, une influence néfaste, cause des catastrophes.

C'est donc à ce double point de vue qu'un législateur soucieux du sélectionnement de la race et de la paix du foyer conjugal, doit l'envisager.

Il convient d'autre part dans cet ordre d'idées d'agir avec une prudence extrême ; toute hâte, toute légèreté apportées dans l'inscription au registre des filles soumises pouvant entraîner des conséquences irréparables.

C'est pour répondre à ces diverses considérations aussi bien que pour donner une base légale à l'intervention administrative que MM. Bonnevey et Marraud déposèrent un projet de loi, le 11 juillet 1921. Quelques points dans ces dispositions nous ont semblé mériter une mention spéciale et d'abord remarquons que les auteurs du projet dont l'un était cependant Ministre de l'Intérieur et l'autre Ministre de la Justice, semblent adopter les conclusions du Conseil d'Etat sur l'irrégularité du Tribunal administratif qui, à la Préfecture de police, prononce les peines d'emprisonnement contre les filles soumises en état d'infraction aux règlements de la Préfecture de police.

Nous pourrions ajouter qu'une situation semblable à celle qui

provoqua l'arrêt de Pressensé existait il y a une quinzaine d'années à Lyon, où un Tribunal administratif fonctionnait, mais nous pouvons affirmer qu'à l'heure actuelle, en province, il n'existe aucune de ces juridictions spéciales ; les filles soumises poursuivies pour infractions aux arrêtés municipaux, le sont toujours conformément à la loi, c'est-à-dire en vertu de l'article 471, n° 15, du Code pénal. L'émotion provoquée à Paris à époques répétées par des campagnes de presse contre les dits Tribunaux administratifs, ne sauraient donc atteindre l'organisation de la répression de la prostitution en province. Mais le projet de loi dont il s'agit, à la suite sans doute de critiques faites et d'incidents divers provoqués avant guerre par le service des mœurs parisien, a voulu accorder à la fille inscrite le droit de se défendre et d'interjeter appel à la décision prise contre elle. On ne peut que s'incliner devant cette prudence du législateur.

Mentionnons que ce projet de loi qui laisse au Juge de Paix le soin de réprimer les contraventions aux ordonnances et règlements sur la prostitution, crée des sanctions spéciales donnant à ce magistrat le droit de prononcer en dernier ressort des peines d'internement dont la durée peut varier entre 4 et 15 jours.

Le projet de loi stipule encore que la contrevenante sera jugée à huis clos et sans délai ; enfin, il y est surtout mentionné que la fille soumise ne pourra pas être arrêtée et détenue plus de quarante-huit heures avant le jugement. Ces dispositions législatives mettent un terme à l'éternelle discussion du droit d'arrestation préventive en matière de simple police.

Nous croyons devoir attirer l'attention et provoquer un rapprochement entre ces dispositions et l'article 15 de la loi du 1^{er} octobre 1917 sur l'ivresse.

Le projet de loi Marraud-Bonnevay prévoit enfin l'obligation pour la fille soumise de poursuivre le traitement médical, si le médecin traitant le juge à propos.

Nous aurions été heureux sur ce point de voir le législateur demander la création pour chaque fille contaminée d'un casier sanitaire qui la suivrait dans chaque déplacement.

Enfin, le projet de loi a l'avantage de donner une base légale aux règlements faits en matière de mœurs.

L'Exposition de Strasbourg en 1923 nous a permis de constater combien la répression de la prostitution était comprise différemment dans chaque puissance. C'est ainsi qu'au Danemark la prostitution est libre, les maisons publiques y sont supprimées, le mariage sans certificat de santé est interdit, et la transmission des maladies vénériennes est considéré comme un délit pénal.

Malgré des graphiques aux courbes impressionnantes, nous restons sceptiques sur l'efficacité de cette méthode.

IV. Suppression de l'art. 10 du C. I. C.

Dans sa séance du 16 Juillet 1919, la Chambre des Députés avait adopté sans discussion l'art. I d'une proposition de loi de M. Paul Meunier sur les garanties de la liberté individuelle.

L'article en cause abroge purement et simplement l'art. 10 du C. I. C.

Le 17 Juillet, une discussion s'engageait à la Chambre en ce qui concernait la promulgation.

M. Paul Meunier faisait remarquer que le texte voté était absolument identique à un projet gouvernemental adopté par le Sénat en 1909. Il demandait donc la promulgation puisque les deux Chambres étaient d'accord.

Le Président de la Chambre des Députés se retrancha derrière l'art. 105 du Règlement spécifiant que le Président du Sénat doit être saisi par le Président de la Chambre, ce qui n'était pas le cas. Il estimait d'autre part que le texte voté était caduc puisque il y avait eu un renouvellement de la Chambre.

Certains parlementaires firent remarquer que le texte voté par le Sénat étant un projet, il ne pouvait y avoir caducité que si un décret l'avait retiré.

L'incident en resta là.

Le Sénat, dans sa séance du 22 Juin 1923 délibéra sur la proposition adoptée par la Chambre.

Le rapporteur dit que l'art. 10 était contraire au principe de la

séparation des pouvoirs, qu'il était un instrument de despotisme. Il rappela que cet article avait été introduit dans notre Code par l'Empereur qui fit connaître sa volonté au Conseil d'Etat.

Le Garde des Sceaux se rallia à la thèse du Rapporteur, tandis que MM. Pierre Marraud, Schrameck, etc. y étaient hostiles.

L'argument principal invoqué était que dans certaines circonstances, l'appareil judiciaire était trop long pour être mis en mouvement au grand profit des amateurs de désordres. Il résultait de l'échange des thèses soutenues que dans certaines circonstances particulières, notamment lorsqu'il s'agissait de crimes contre la Sûreté de l'Etat, les dispositions de l'art. 10 pourraient être maintenues.

Le texte de la Commission fut adopté.

Nous estimons pour notre part que, surtout depuis un certain nombre d'années, les Préfets ont fait usage avec une telle prudence des pouvoirs que leur donne l'art. 10 que la question de diminution des garanties de la liberté individuelle ne saurait être sérieusement invoquée.

Les pouvoirs du Préfet ne sont pas sans limites : ils peuvent constater les crimes et les délits, mais ils en livrent les auteurs aux tribunaux. Ils font donc seulement des opérations d'instruction et ici encore leur immunité n'est qu'apparente. Le Préfet n'est-il pas le représentant direct du Gouvernement et celui-ci n'est-il pas placé sous le contrôle permanent des Chambres.

Que les attributions des Préfets, en vertu de l'article 10, ne s'exercent que lorsque la sûreté nationale est en jeu, soit. Mais que, représentants directs du Gouvernement, dont ils doivent seconder les efforts pour le maintien de l'ordre, ils ne puissent agir contre les auteurs de désordres que par un intermédiaire, c'est peut-être une faute.

Le Gouvernement et ses Préfets ont trop conscience de leurs responsabilités pour user sans motifs graves et sérieux des pouvoirs que leur donne le Code d'Instruction Criminelle.

